Cour des comptes

PÔLE EMPLOI À L'ÉPREUVE DU CHÔMAGE DE MASSE

Rapport public thématique

Juillet 2015

Sommaire

Délibéré **7**

Introduction **9**

Chapitre I - Des résultats contrastés, des coûts croissants **15**

I - Des missions exigeantes **15**
A - La mission d'indemnisation 16
B - Le rôle d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi 17
II - Des résultats contrastés **19**
A - L'indemnisation du chômage : des délais de paiement satisfaisants, un processus à moderniser 20
B - L'accompagnement vers l'emploi : des résultats en amélioration au regard des indicateurs de la convention tripartite, mais montrant des signes de dégradation selon la Cour 26
III - Une hausse des coûts importante **35**
A - Le coût salarial de la fusion 36
B - Une rigidité des coûts 38

Chapitre II - Une mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi qui n'est plus prioritaire **43**

I - Un changement de cœur de métier **44**
A - Une nouvelle segmentation de l'accompagnement 44
B - Une priorité donnée à l'accompagnement renforcé de certains demandeurs d'emploi 48
II - Une conception du métier de conseiller qui ne favorise pas l'intermédiation **57**
A - Une définition et une répartition du temps de travail déséquilibrées 58
B - Des compétences centrées sur les seuls demandeurs d'emploi 63
C - Un pilotage insuffisant de l'activité des conseillers 66

Chapitre III - Des difficultés opérationnelles persistantes **71**

I - Une connaissance insuffisante des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises **71**
A - Un diagnostic initial insatisfaisant 72
B - Une prise en charge imparfaite de la diversité des demandeurs d'emploi 74
II - La faible intensité de l'accompagnement **77**
A - Les contacts avec les conseillers 78

B - Les services accessibles en dehors des contacts avec les conseillers 84
III - La dispersion des moyens 85
A - Les effectifs et les activités 85
B - Le maillage territorial et l'articulation des canaux de contact avec les usagers 88

Conclusion générale 93

Récapitulatif des orientations et des recommandations 97

Annexes 99

Réponses des administrations et des organismes concernés 119

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L**'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par ***La Documentation Française***.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse.*

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Levy, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Mme Françoise Saliou, MM. Barbé, Tournier, Vivet, Maistre, Martin, Hayez, Mme Froment-Védrine, MM. de Gaulle, Guibert, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Mousson, Mme Vergnet, MM. Chouvet, Geoffroy, Glimet, Brunner, Albertini, Aulin, Mme Bouzanne des Mazery, M. Basset, Mme Coudurier, M. Appia, conseillers maîtres, MM. Jouanneau, Delbourg, Galliard de Lavernée, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Duchadeuil, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de Mme Soussia, conseillère maître, de M. Dufoix, rapporteur extérieur, rapporteurs devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Levy, président de chambre maintenu, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Kruger, premier avocat général.

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 29 juin 2015.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé puis délibéré le 20 février 2015 par la cinquième chambre, présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de M. Andréani, Mme Trupin, M. Antoine, Mme Esparre, M. Mourier des Gayets, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Soussia, conseillère maître, M. Dufoix, rapporteur extérieur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Lévy, président de chambre maintenu.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 21 avril 2015, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

Créé par la loi du 13 février 2008, Pôle emploi est issu de la fusion de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), établissement public chargé du placement des demandeurs d'emploi, et du réseau des Assédic, organismes paritaires chargés de verser les allocations chômage aux demandeurs d'emploi.

Avec 53 000 agents, un millier d'agences, 32 Md€ d'allocations et d'aides versées et 5 Md€ de budget, il s'agit du plus gros opérateur de l'État.

C'est aussi l'un des plus atypiques par son financement, sa gouvernance et le renforcement récent de ses effectifs, dont il a bénéficié dans un contexte général de restriction budgétaire (+ 4 000 embauches en CDI autorisées depuis 2012). La majeure partie de ses ressources - 70 % hors conventions spécifiques - provient des fonds paritaires de l'assurance chômage, le reste étant financé pour l'essentiel par le budget de l'État. De ce fait, son conseil d'administration compte deux fois moins de représentants de l'État que de représentants des partenaires sociaux.

Dès sa création, Pôle emploi a dû relever des défis ambitieux, tant en raison des difficultés de la fusion entre l'ANPE et le réseau des Assédic que de la montée du chômage.

La fusion poursuivait un double objectif : améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises en réduisant le nombre de leurs interlocuteurs, et rendre la gestion plus efficiente, notamment par un effet d'échelle.

Cette fusion a donné lieu à des évolutions d'organisation et de gestion de grande ampleur. Progressivement, les implantations locales de l'ANPE et des Assédic ont été transformées en sites « mixtes », afin de regrouper en un même lieu l'accueil des demandeurs d'emploi, aussi bien au titre de l'indemnisation du chômage que de la recherche d'emploi. Une convention collective propre à Pôle emploi a été négociée en 2009 et les anciens agents de l'ANPE, régis par un statut de droit public, ont été invités à opter pour un contrat de droit privé auquel étaient attachés des avantages salariaux plus importants. 90 % des agents de Pôle emploi relèvent aujourd'hui du droit privé.

Plusieurs éléments sont venus toutefois fortement nuancer le bilan de cette opération.

Sur le plan immobilier, la mise en place de locaux uniques rassemblant ex-ANPE et Assédic n'a pas été l'occasion de redéfinir en profondeur le maillage territorial du réseau de Pôle emploi. Elle n'a pas non plus permis de diminuer les surfaces occupées, celles-ci ayant au contraire augmenté par rapport aux réseaux précédents.

Par ailleurs, les salaires et charges sociales par agent ont progressé de plus de 18 % entre 2009 et 2011. De façon générale, les conditions plus avantageuses proposées aux agents avaient notamment pour contrepartie de fortes ambitions d'évolution du métier. Ces dernières ont été rapidement revues à la baisse, sans qu'il y ait eu de remise en cause des avantages consentis.

Ainsi, la mise en place d'un « métier unique », qui consistait à confier à un même conseiller la mission d'indemnisation issue des Assédic et celle de placement issue de l'ANPE, a été rapidement abandonnée. Le contexte d'augmentation du chômage et la nature hétérogène de ces deux métiers rendaient très difficile la réalisation de cet objectif qui nécessitait une extension très large des compétences individuelles des conseillers. De fait, l'existence de conseillers spécialisés respectivement dans le domaine de l'indemnisation ou dans celui du placement a été maintenue, et un socle commun de compétences mis en place.

De même, tous les conseillers devaient assurer un entretien d'inscription unique ayant pour objet le traitement du dossier d'indemnisation et le projet de retour à l'emploi, ce qui constituait le principal acquis opérationnel de la fusion. Identifié comme l'un des points les plus insatisfaisants de l'offre de services, cet entretien d'inscription et de diagnostic (EID) a été finalement abandonné dans la nouvelle convention pluriannuelle liant l'État, l'Unédic et Pôle emploi, signée en décembre 2014.

Il convient par ailleurs de souligner que le nouvel opérateur a été mis en place alors que la conjoncture économique connaissait une forte dégradation, se traduisant par un chômage en forte croissance. Entre janvier 2009 et janvier 2015, le nombre de personnes inscrites sur les listes de Pôle emploi (catégories A, B, C, D et E) est passé de 3,9 millions à 6,2 millions, soit une augmentation de 58 %. Parmi celles-ci, les demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C, sans activité ou en activité réduite, représentaient 5,5 millions de personnes en janvier 2015 (+ 58 %)

et ceux de catégorie A, sans aucune activité, 3,7 millions (+ 52 %)[1].

À cette augmentation du nombre total de demandeurs d'emploi s'est ajoutée une évolution profonde des caractéristiques du chômage, que Pôle emploi a dû prendre en compte :

- la durée moyenne du chômage s'est allongée. Entre janvier 2009 et janvier 2015, la durée moyenne d'inscription au chômage (catégorie A, B ou C en France métropolitaine) est passée de 390 jours à 542 jours. La proportion des chômeurs inscrits depuis plus d'un an est passée de 30,3 % à 43,3 % (soit 2,3 millions de personnes, dont 1,2 million depuis deux ans ou plus) ;
- la frontière entre le chômage et l'emploi est devenue moins nette. Le nombre de personnes exerçant une activité réduite (catégories B et C) et demeurant inscrites à Pôle emploi a augmenté de 70,2 % de janvier 2009 à janvier 2015, pour atteindre 1,8 million de personnes ;
- une part croissante de la population est concernée par une fréquence élevée des passages entre l'emploi et le chômage. Les fins de contrats précaires (contrats à durée déterminée, missions d'intérim, contrats saisonniers) représentent environ 30 % des entrées dans les catégories A, B ou C, en raison du développement des contrats de très courte durée, notamment les contrats à durée déterminée (CDD) d'une durée inférieure à un mois ;
- dans le même temps, le nombre de demandeurs d'emploi qui n'avait eu aucune activité professionnelle pendant au moins 12 mois sur les 15 derniers mois d'inscription sur les listes a atteint 1,4 million de personnes fin 2014 ;

[1] Source : Pôle emploi et DARES, Séries mensuelles nationales sur les demandes et offres d'emploi - données CVS-CJO, février 2015. France métropolitaine et outre-mer. Catégorie A : demandeurs d'emploi n'exerçant aucune activité professionnelle. Catégorie B : demandeurs d'emploi exerçant une activité professionnelle réduite d'une durée inférieure à 78 heures par mois. Catégorie C : demandeurs d'emploi exerçant une activité professionnelle réduite d'une durée supérieure à 78 heures par mois. Catégorie D : demandeurs d'emploi n'étant pas disponibles pour la recherche d'emploi (stage de formation professionnelle, maladie, etc.). Catégorie E : demandeurs d'emploi bénéficiant d'un contrat aidé ou en création d'entreprise. Seules les personnes inscrites en catégorie A, B ou C sont tenues d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi. Seules celles inscrites en catégorie A ou B sont susceptibles de bénéficier d'un suivi ou d'un accompagnement dans une agence de Pôle emploi.

- enfin, alors que le chômage des jeunes s'est stabilisé à un niveau élevé, le chômage des séniors continue à progresser fortement. En mars 2014, 42 % des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans inscrits en catégorie A n'avaient exercé aucune activité pendant au moins 21 mois au cours des 24 derniers mois.

En outre, Pôle emploi est confronté à des évolutions profondes du marché du travail :

- les métiers sont en mutation. Selon Pôle emploi, « à l'horizon 2020, des études estiment à 2,2 millions le nombre d'emplois qui ne trouveront pas preneur faute de qualifications disponibles. À l'inverse, 2,3 millions de personnes pourraient ne pas trouver d'offres d'emploi faute de disposer des compétences recherchées par les employeurs » ;
- depuis la fin en 2005 du monopole de placement dont bénéficiait l'ANPE, Pôle emploi a vu croître une concurrence sur de nombreux segments de ses activités : développement des opérateurs privés de placement, essor des sites internet de collecte d'offres et de recherches d'emploi, etc. ;
- plus généralement, le développement des services numériques a profondément modifié les opportunités d'accès aux offres d'emploi et aux profils des demandeurs d'emploi.

Dans ce contexte, les missions de Pôle emploi apparaissent particulièrement complexes. L'opérateur doit assurer l'indemnisation à laquelle des demandeurs d'emploi en nombre croissant ont droit, dans des délais aussi brefs que possible. Simultanément, il doit poursuivre un objectif de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi en mobilisant un ensemble d'outils adapté à la situation de chacun. Ce défi est d'autant plus difficile à relever que la croissance est faible et que les offres d'emploi sont peu nombreuses.

Enfin, la question de l'efficacité de l'opérateur est régulièrement posée par les usagers eux-mêmes. La moitié des reprises d'emploi se font par le biais de relations personnelles ou professionnelles, ou par candidature spontanée. Si l'on tient compte de tous les canaux de recrutement empruntés par les demandeurs d'emploi, Pôle emploi ne serait, selon les déclarations des demandeurs d'emploi, à l'origine directe de la reprise d'emploi que dans 12,6 % des cas[2]. Même si ce chiffre doit être interprété avec prudence, il suscite une interrogation sur la place et le

[2] Demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi en juin 2014 - Source : Pôle emploi et DARES, enquête *« Sortants des listes de Pôle emploi »*.

rôle de ce service public. Cette question est d'autant plus difficile à appréhender qu'il n'existe pas d'évaluation internationale qui permettrait de comparer selon des critères homogènes la performance de Pôle emploi à celle des opérateurs étrangers analogues.

***

Pour la réalisation du présent rapport, la Cour des comptes a procédé à une enquête approfondie, dont l'axe principal a été l'examen des services rendus par l'opérateur aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Les travaux de la Cour

Les travaux de la Cour s'appuient sur des constats effectués sur le terrain, dans les agences de proximité et à tous les niveaux d'encadrement de Pôle emploi : directions départementales, directions régionales, siège, ainsi qu'auprès des services du ministère chargé du travail. Cette méthode a permis, dans le cadre de six enquêtes thématiques, de prendre en compte les pratiques des agences, ainsi que les témoignages des conseillers eux-mêmes. De plus, une enquête en ligne a été adressée à un échantillon de 314 directeurs d'agences de proximité.

Les rapporteurs de la Cour ont également rencontré les représentants des partenaires sociaux, des missions locales et des collectivités territoriales, ainsi que des opérateurs privés de placement, prestataires de Pôle emploi.

Les travaux ont été menés dans sept régions, choisies en fonction de la diversité de leurs situations géographiques et socio-économiques : Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon et Lorraine.

Les constats effectués ont été contredits avec Pôle emploi, l'État et l'Unédic à deux reprises, pour chacune des six enquêtes, puis au moment de leur synthèse pour le présent rapport. Chacun de ces acteurs a été entendu en audition. Enfin, les comparaisons internationales ont donné lieu à des constats sur place, en Allemagne et au Royaume-Uni.

La sous-traitance des prestations d'accompagnement et de placement de demandeurs d'emploi a enfin fait l'objet d'une communication spécifique à l'Assemblée nationale en mai 2014, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Les constats de la Cour sont articulés en trois chapitres :

Le chapitre I examine l'évolution des résultats et des coûts de Pôle emploi au regard de ses missions d'indemnisation des demandeurs d'emploi et d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi.

Le chapitre II analyse la façon dont Pôle emploi s'est organisé pour répondre à son rôle central d'intermédiation, du point de vue des services qu'il propose aux demandeurs d'emploi et aux employeurs, mais aussi du point de vue du métier des conseillers.

Enfin, le chapitre III examine l'intensité de l'accompagnement effectivement reçu par les demandeurs d'emploi, ainsi que l'efficience d'utilisation de ses moyens par Pôle emploi.

Chapitre I

Des résultats contrastés, des coûts croissants

Pôle emploi a été défini lors de sa création, fin 2008, comme un opérateur majeur du service public de l'emploi : il s'est vu confier à la fois le rôle de guichet des allocations de chômage, précédemment exercé par les Assédic, et la mission d'intermédiaire entre l'offre et la demande d'emploi, héritée de l'ANPE.

Malgré les bouleversements organisationnels engendrés par la fusion des deux réseaux et une augmentation importante et durable du chômage, la qualité du service rendu en matière d'indemnisation s'est globalement maintenue.

En revanche, les résultats obtenus en matière de taux de retour à l'emploi sont décevants. Dans cette situation, il est sans doute difficile de faire la part de ce qui revient, d'un côté, à la conjoncture économique et au fonctionnement du marché du travail, et, de l'autre, à la performance propre de l'opérateur. Mais il reste que les résultats atteints apparaissent globalement inférieurs aux principaux objectifs et que certains indicateurs traduisent une efficacité réduite de la mission centrale d'intermédiation entre demande et offre d'emploi sur le marché du travail.

En parallèle, les coûts de Pôle emploi ont augmenté, en particulier lors de la fusion. Leur rigidité est par ailleurs de plus en plus importante.

I - Des missions exigeantes

L'article L. 5312-1 du code du travail assigne à Pôle emploi ses principales missions :

- collecter les offres d'emploi, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, aider les entreprises

dans leurs recrutements et assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi ;

- accueillir, 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 les actions utiles au développement de leurs compétences professionnelles et, de manière générale, favoriser leur reclassement ;
- procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir à jour cette liste et contrôler la recherche d'emploi ;
- verser les allocations chômage au titre du régime d'assurance pour le compte de l'Unédic et au titre du régime de solidarité pour le compte de l'État et du Fonds de solidarité[3], ainsi que diverses aides[4] à la demande de l'État ;
- produire des données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;
- mettre en œuvre toutes les actions confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'Unédic en relation avec sa mission. Pôle emploi intervient ainsi fréquemment dans la mise en œuvre de dispositifs conjoncturels de lutte contre le chômage en période de crise ou, de manière plus structurelle, dans le cadre de la prise en charge de publics particuliers, notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Ces missions sont nombreuses et exigeantes. Elles attribuent à Pôle emploi deux rôles principaux : l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi.

A - La mission d'indemnisation

La première mission de Pôle emploi est l'indemnisation au titre de l'assurance chômage (*3e et 4e tirets de l'article L 5312-1*). Pôle emploi doit assurer le calcul et le versement des allocations chômage avec un niveau de qualité et de rapidité maximum, alors même que la hausse du chômage provoque un afflux croissant d'allocataires.

[3] Le Fonds de solidarité finance notamment l'allocation spécifique de solidarité, versée sous conditions d'activité antérieure et de revenus, aux demandeurs d'emploi qui ont épuisé leur droit à indemnisation par le régime d'assurance.

[4] Pôle emploi est ainsi chargé de verser aux employeurs l'aide prévue pour l'embauche de jeunes en contrats de génération.

Cette activité est essentielle pour les demandeurs d'emploi, tant du point de vue de leurs droits que de leur capacité à s'investir dans la recherche d'un emploi.

B - Le rôle d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi

La seconde mission de Pôle emploi est le placement des demandeurs d'emploi. Cette mission prend la forme d'un ensemble de services rendus aux entreprises et aux demandeurs d'emploi (*1er et 2ème tirets de l'article L. 5312-1*) : collecte des offres d'emploi, aide au recrutement, présélection de candidats, accompagnement des demandeurs d'emploi (aide à la recherche d'emploi, conseil d'orientation professionnelle, prescription de formations, etc.).

La loi ne se contente pas de fixer à Pôle emploi un impératif de délivrance de ces différents services auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises. Elle le charge d'accompagner ces derniers *vers l'emploi*, c'est-à-dire de faire en sorte que les services rendus soient les plus efficaces possibles pour retrouver un emploi ou pour recruter. Pôle emploi doit donc répondre à une obligation qui peut être résumée par la notion d'*intermédiation*, c'est-à-dire le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi par le biais d'un ensemble de services.

Cette mission requiert une connaissance concrète du marché du travail, et en particulier de l'offre d'emploi (*1er tiret de l'article L. 5312-1*), c'est-à-dire des métiers qui offrent des opportunités d'embauche au niveau local à plus ou moins long terme, des comportements de recrutement des employeurs, et des meilleures trajectoires de qualification en fonction des atouts et des difficultés des demandeurs d'emploi. Ce rôle d'intermédiation s'applique à l'ensemble des employeurs et des demandeurs d'emploi : Pôle emploi a vocation à être un service public universel.

Ces exigences ont été reprises dans toutes les conventions pluriannuelles conclues par l'État, l'Unédic et Pôle emploi depuis 2009. La convention 2009-2011 indique ainsi que « Pôle emploi devra agir pour réaliser la meilleure organisation possible du marché de l'emploi ». La convention 2012-2014 ajoute pour sa part : « l'objectif de Pôle emploi est de créer les conditions d'une intermédiation efficace accélérant le retour à l'emploi ». La convention 2015-2018 rappelle enfin que Pôle emploi « assure à tous les demandeurs d'emploi une offre de service universelle

de qualité, en termes d'accueil, d'information, d'accompagnement et de suivi comme d'indemnisation ».

Deux précisions doivent être apportées pour lever toute ambiguïté :

- l'utilisation de l'expression « *intermédiaire chargé de rapprocher l'offre et la demande d'emploi* » est contestée par Pôle emploi, qui estime qu'elle pourrait signifier que sa vocation se limite à « *mettre en relation des demandeurs d'emploi et des entreprises* »[5]. Le présent rapport ne retient pas cette dernière définition, qui serait effectivement trop restrictive. Ainsi, par exemple, une formation prescrite par Pôle emploi peut permettre à un demandeur d'emploi de retrouver par lui-même un emploi : l'opérateur est alors pleinement dans son rôle d'intermédiaire, bien qu'il n'y ait pas eu de mise en relation directe par un conseiller entre le demandeur d'emploi et l'entreprise en question ;
- l'intermédiation interdit d'isoler une part de l'activité, réalisée au bénéfice des demandeurs d'emploi, et une autre qui le serait au bénéfice des entreprises. Ainsi, pour reprendre cet exemple, la prescription d'une formation ne bénéficie pas seulement aux demandeurs d'emploi, mais également aux entreprises qui disposent de candidats mieux adaptés à leurs offres d'emploi. Plus généralement, la connaissance du marché du travail suppose des contacts avec les deux parties : ces activités ne sont ni concurrentes, ni séparables dans les missions de l'opérateur.

[5] Pôle emploi oppose à cette conception l'enjeu soulevé par *« l'accompagnement des transitions professionnelles, qui consiste à orienter, former, et favoriser le placement des demandeurs d'emploi dans un contexte de parcours professionnels de plus en plus discontinus* ». Cet enjeu illustre également, ainsi que le souligne le présent rapport, l'exigence de la connaissance du marché du travail et la pluralité des formes d'action que Pôle emploi, en tant qu'intermédiaire, doit mobiliser pour assurer l'accompagnement vers l'emploi.

La mission d'intermédiation des opérateurs étrangers : deux exemples différents

En Allemagne, l'opérateur du service public de l'emploi, la *Bundesagentur für Arbeit*, joue un rôle d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi équivalent à celui de Pôle emploi en France. La loi prévoit que la politique de l'emploi « *est conçue pour contrer la montée du chômage, raccourcir la durée du chômage et soutenir l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché […] du travail.* » Découlant de la loi, les objectifs généraux de l'opérateur sont notamment la diminution de la durée du chômage, le nombre d'offres pourvues, le nombre total de réintégrations dans un emploi durable, ou le nombre de retours à l'emploi durable pour les chômeurs de plus de six mois.

Au Royaume-Uni, le modèle retenu est différent. La mission de l'opérateur, le *JobCentre Plus*, n'est pas d'être un intermédiaire sur le marché du travail, mais de mettre un ensemble de services, de conseils et d'informations à disposition des demandeurs d'emploi et de s'assurer que ces derniers mettent tout en œuvre pour retrouver un emploi[6]. L'opérateur a pour objectif la sortie d'un maximum de demandeurs d'emploi du dispositif d'indemnisation du chômage (90 % des demandeurs d'emploi doivent être sortis de l'indemnisation du chômage avant un an).

En dehors de la mission de retour à l'emploi, les opérateurs allemand et britannique sont chargés, tout comme Pôle emploi en France, de l'indemnisation du chômage. L'opérateur allemand est de surcroît responsable de la gestion des allocations familiales.

II - Des résultats contrastés

Compte tenu des missions que lui assigne la loi, trois types d'indicateurs se rapportant aux principaux domaines d'intervention de Pôle emploi doivent être analysés : la qualité de l'indemnisation, le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et la satisfaction des offres d'emploi des entreprises.

[6] Les sanctions prennent la forme de suspensions d'allocations chômage pour une période plus ou moins longue.

A - L'indemnisation du chômage : des délais de paiement satisfaisants, un processus à moderniser

1 - Des performances inférieures à la cible, mais satisfaisantes

En données brutes, compte tenu des niveaux de chômage actuels, le nombre de demandes d'allocation déposées auprès de Pôle emploi peut atteindre 900 000 dossiers par mois. Malgré la montée du chômage et la lourdeur des réorganisations mises en place lors de la fusion de l'ANPE et des Assédic, l'efficacité du processus d'indemnisation s'est globalement maintenue et la satisfaction des demandeurs d'emploi demeure élevée.

Le taux de premier paiement dans les délais[7] se situe ainsi à un niveau élevé, de 90,5 % en 2014, en amélioration de 0,6 point depuis 2011, même s'il demeure inférieur à la cible fixée dans la convention tripartite qui lie Pôle emploi à l'État et à l'Unédic (93, % en 2014).

Les demandeurs d'emploi sont très majoritairement satisfaits de l'indemnisation en général, même s'ils apparaissent plus réservés sur la qualité de l'information[8] reçue lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID), pour laquelle le taux de satisfaction est passé de 67,9 % en 2012 à 65,9 % en 2014 (cible 2014 fixée dans la convention tripartite : 72 %). De façon générale, la principale source d'insatisfaction des demandeurs d'emploi réside dans les règles applicables (mauvaise compréhension du différé d'indemnisation, par exemple) plutôt que dans le processus de gestion (délai d'indemnisation), ce que conteste l'Unédic.

Les résultats sont également inférieurs aux cibles pour d'autres indicateurs suivis par le réseau, comme le taux des anomalies avec une incidence financière, ou le taux de recouvrement des trop-perçus hors fraude.

[7] Adapté à la réalité du processus de gestion, mais peu lisible pour les demandeurs d'emploi, le taux de premier paiement dans les délais mesure le rapport entre le nombre de décisions prises dans les délais permettant un paiement à partir du 7 du mois suivant le premier jour indemnisable et le nombre total de décisions de versement d'allocations.

[8] Pôle emploi s'est attaché à faire progresser l'information des demandeurs d'emploi : le simulateur de droits accessible sur le site internet a été amélioré et, depuis juin 2013, une information sur le traitement de la demande d'allocation est disponible dans l'espace personnel des demandeurs d'emploi.

Ce constat s'explique par l'accroissement des flux, mais également par les délais nécessaires à la formation des nouveaux conseillers, compte tenu des vagues de renforts en 2012 et 2013. Par ailleurs, la taille réduite, dans certaines agences, des équipes chargées de la liquidation des droits rend difficile le maintien des compétences dans ce domaine très spécialisé.

2 - Un processus de gestion à moderniser

Bien que les demandeurs d'emploi soient invités à se préinscrire par téléphone ou, de préférence, par internet, le traitement des demandes d'allocation demeure pour l'essentiel un processus « papier », appuyé de pièces justificatives dont seules certaines sont dématérialisées[9].

Cette situation présente de nombreux inconvénients pour les demandeurs d'emploi comme pour les conseillers :

- lorsque le dossier adressé est incomplet, Pôle emploi renvoie au demandeur d'emploi l'ensemble des pièces pour complément ;
- des dossiers ou des pièces sont égarés ;
- la mutualisation du traitement des dossiers entre plusieurs agences nécessite le déplacement physique des dossiers et des conseillers.

La numérisation de l'ensemble des éléments nécessaires à la liquidation des droits, qu'ils soient transmis par voie électronique ou numérisés à leur arrivée à Pôle emploi, permettrait d'augmenter à la fois la souplesse de gestion et la qualité du service rendu.

La généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN)[10], prévue pour 2016, doit être l'occasion de faciliter l'intégration automatisée de données externes dans le dossier du demandeur d'emploi et de revoir l'organisation du processus de liquidation. Cette perspective suppose de réexaminer le contenu et la forme des pièces justificatives

[9] À titre de comparaison, le traitement des demandes d'allocation est entièrement numérisé depuis des années dans la branche famille du régime général.

[10] La DSN vise à regrouper la quasi-totalité des flux actuels de déclarations sociales émanant des employeurs vers Pôle emploi et les organismes de sécurité sociale en un flux mensuel unique dématérialisé. Pour Pôle emploi, elle tiendra notamment lieu d'attestation employeur de fin de contrat et permettra à l'opérateur public de connaître directement en temps réel les reprises d'activité dans le secteur de l'emploi salarié.

exigées, et d'adapter les équipes chargées de la liquidation des droits à ce nouveau contexte.

La convention tripartite 2015-2018 a fixé parmi ses objectifs de parvenir à une dématérialisation totale de la demande d'allocation : la volonté de moderniser le processus de gestion des allocations au cours de la nouvelle convention est ainsi clairement exprimée.

3 - Une complexité réglementaire excessive

La complexité de la réglementation de l'indemnisation est particulièrement importante. Les allocations sont d'abord nombreuses : Pôle emploi gère une quarantaine d'allocations et aides, créées par les partenaires sociaux, par l'État et par Pôle emploi lui-même. Les règles d'éligibilité et de calcul des différentes aides sont, de plus, multiples et peu lisibles. Celles qui concernent la principale allocation (allocation d'aide au retour à l'emploi ou ARE) sont illustratives de cette situation : calcul en jours d'indemnisation et non en montant mensuel, existence d'un différé d'indemnisation aux règles particulièrement complexes, etc.

Un exemple de complexité : le différé d'indemnisation

Dispositions applicables aux assurés relevant du régime général (article 21 de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014) :

« § 1er - La prise en charge est reportée à l'expiration d'un différé d'indemnisation correspondant au nombre de jours qui résulte du quotient du montant de l'indemnité compensatrice de congés payés versée par le dernier employeur, par le salaire journalier de référence visé à l'article 13.

Si tout ou partie des indemnités compensatrices de congés payés dues est versé postérieurement à la fin du contrat de travail ayant ouvert des droits, l'allocataire et l'employeur sont dans l'obligation d'en faire la déclaration. Les allocations qui, de ce fait, n'auraient pas dû être perçues par l'intéressé doivent être remboursées.

Lorsque l'employeur relève de l'article L. 3141-30 du code du travail, la prise en charge est reportée à l'expiration d'un différé d'indemnisation déterminé à partir du nombre de jours correspondant aux congés payés acquis au titre du dernier emploi.

§ 2 - Le différé visé au § 1er est augmenté d'un différé spécifique en cas de prise en charge consécutive à une cessation de contrat de travail, résultant d'un autre motif que celui énoncé à l'article L. 1233-3 du code du travail, ayant donné lieu au versement d'indemnités ou de toute autre somme inhérente à cette rupture, quelle que soit leur nature, dès lors que leur montant ou leurs modalités de calcul ne résultent pas directement de l'application d'une disposition législative.

a) Ce différé spécifique correspond à un nombre de jours égal au nombre entier obtenu en divisant le montant total des sommes visées au § 2 alinéa 1er, diminué éventuellement du montant résultant directement de l'application d'une disposition législative, par 90.

Ce différé spécifique est limité à 180 jours.

b) En cas de rupture de contrat de travail résultant de l'une des causes énoncées à l'article L. 1233-3 du code du travail, le différé spécifique correspond à un nombre de jours égal au nombre entier obtenu en divisant le montant total des sommes visées au § 2 alinéa 1er, diminué éventuellement du montant résultant directement de l'application d'une disposition législative, par 90.

Ce différé spécifique est limité à 75 jours.

c) Si tout ou partie de ces sommes est versé postérieurement à la fin du contrat de travail ayant ouvert des droits, le bénéficiaire et l'employeur sont dans l'obligation d'en faire la déclaration. Les allocations qui, de ce fait, n'auraient pas dû être perçues par l'intéressé, doivent être remboursées.

§ 3 - Pour le calcul des différés d'indemnisation visés à l'article 21 § 1er et § 2, sont prises en compte toutes les fins de contrat de travail situées dans les 182 jours précédant la dernière fin de contrat de travail.

Les indemnités versées à l'occasion de chacune de ces fins de contrat de travail donnent lieu au calcul de différés d'indemnisation qui commencent à courir au lendemain de chacune de ces fins de contrat de travail.

Le différé applicable est celui qui expire le plus tardivement ».

En outre, les règles d'indemnisation sont modifiées fréquemment, sans que les nouvelles règles se substituent aux précédentes pour les demandeurs d'emploi en cours d'indemnisation : les conseillers de Pôle emploi doivent ainsi connaître les règles relatives à au moins deux

conventions d'assurance chômage successives. Il existe encore des bénéficiaires, peu nombreux, de dispositions issues de conventions antérieures à celles de 2011 et 2009.

Un tel niveau de complexité a des conséquences négatives. Non seulement il ne favorise pas l'information rapide et complète des demandeurs d'emploi sur leurs droits, mais il est également source d'erreurs pour les conseillers. Il contribue, en partie mécaniquement, à des paiements indus qui doivent faire l'objet de remboursements.

Une prise de conscience tardive : les indus

Les allocations versées à tort, désignées par le terme « indus », représentent près d'un milliard d'euros en 2013, soit environ 3 % du montant total des allocations. Elles se traduisent par les trop-versés, que les demandeurs d'emploi doivent ultérieurement rembourser.

Les indus regroupent des situations très différentes qui résultent pour partie de la complexité du système. Outre les erreurs de liquidation des droits à indemnisation du chômage, la majorité des indus concerne des demandeurs d'emploi qui cumulent une indemnité de chômage et les revenus tirés d'une activité réduite :

- une partie d'entre eux ne déclare pas ou déclare avec retard la reprise d'activité, ce qui engendre un trop-versé à rembourser ;

- une autre partie déclare la reprise d'activité dans les délais mais ne dispose pas, à cette date, des données de salaire nécessaires à la liquidation de l'indemnité de chômage ; dans ce cas, une avance est effectuée par Pôle emploi (80 % de l'indemnité estimée) et fait l'objet d'une régularisation à la transmission des données permettant de calculer précisément l'indemnité à verser.

Les demandeurs d'emploi en activité réduite et qui alternent fréquemment les périodes d'emploi et d'inactivité sont le plus souvent des personnes aux revenus peu élevés, pour lesquelles le remboursement des indus peut s'avérer critique.

La prise de conscience de l'enjeu que représentent la prévention et la bonne gestion des indus a été tardive à Pôle emploi, et plus encore à l'Unédic. Des actions visant à améliorer les conditions de remboursement par les demandeurs d'emploi ont été menées depuis fin 2011 et des efforts d'information ont été faits notamment depuis 2013. L'exploitation des déclarations préalables à l'embauche (DPAE), puis à l'accès à la déclaration sociale nominative (DSN) devrait également permettre à Pôle emploi de détecter plus rapidement les reprises d'emploi non déclarées et donc de réduire le volume des indus constatés à ce titre.

Si la simplification des règles d'indemnisation est un exercice difficile, compte tenu de la multiplicité des situations à prendre en compte (par exemple, l'activité réduite ou les allers-retours fréquents entre emploi et chômage), les efforts menés jusqu'à présent n'ont pas été à la hauteur de l'enjeu.

Certes, Pôle emploi a simplifié début 2014 les aides aux chômeurs qui dépendent des décisions de son conseil d'administration, tout en recherchant une plus grande souplesse, par exemple en ce qui concerne les aides à la mobilité.

En revanche, les dernières conventions d'assurance chômage négociées par les partenaires sociaux ont largement repoussé l'objectif de simplification. Ainsi, concernant l'actuelle convention du 14 mai 2014 :

- un groupe de travail associant Pôle emploi et l'Unédic s'est réuni pendant plus d'un an avant la négociation de 2014 pour proposer aux partenaires sociaux une simplification de la réglementation, mais son mandat excluait l'examen des principes fondamentaux du calcul de l'indemnisation ;
- si la convention a finalement apporté certaines simplifications au dispositif de l'activité réduite, l'examen des modalités de calcul des allocations a été renvoyé aux travaux à venir d'un groupe paritaire en vue de la négociation prévue pour 2016 ;
- ce « groupe politique paritaire » réunit les partenaires sociaux et l'Unédic. Pôle emploi n'y est pas associé : ses propositions sont travaillées en amont avec l'Unédic qui décide ou non de les transmettre aux partenaires sociaux.

Il faut donc souligner les difficultés qu'ajoute le partage des rôles entre l'Unédic et Pôle emploi en matière d'indemnisation des demandeurs d'emploi. D'un côté, l'Unédic est en effet chargée de prescrire et de garantir les conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage ; elle élabore pour cela des circulaires détaillées sur l'application de la

réglementation, ainsi que des cahiers des charges informatiques précis. Mais c'est Pôle emploi qui, de l'autre côté, doit assurer la gestion concrète des dispositifs.

B - L'accompagnement vers l'emploi : des résultats en amélioration au regard des indicateurs de la convention tripartite, mais montrant des signes de dégradation selon la Cour

Plusieurs types d'indicateurs se rapportent à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Certains sont contractualisés avec l'État et l'Unédic dans le cadre de la convention qui les lie à l'opérateur. Sur le total de dix-huit indicateurs que compte la convention 2012-2014, quatorze concernent l'accompagnement vers l'emploi. Pôle emploi considère que seuls ces indicateurs, qui procèdent de la stratégie actuellement mise en œuvre, sont légitimes pour mesurer sa performance. Il met notamment en avant un indicateur de sortie vers l'emploi durable corrigé de la conjoncture économique, ainsi que les indicateurs de satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises.

D'autres indicateurs permettent d'apporter un éclairage complémentaire à la réalisation de ses missions par Pôle emploi. La Cour a notamment observé le nombre d'offres collectées par l'opérateur et la part des offres non pourvues, indicateurs de la convention tripartite 2009-2011 et suivis antérieurement par l'ANPE, ainsi que les caractéristiques des mises en relation entre offres d'emploi et demandeurs d'emploi, indicateurs de gestion interne utilisés jusqu'en 2011.

1 - Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi

Estimer la performance de Pôle emploi est un sujet complexe, dans la mesure où les indicateurs principaux ne permettent pas de distinguer, dans les reprises d'activité, ce qui tient à l'action de Pôle emploi et ce qui relève d'autres facteurs qui lui échappent :

- *la conjoncture économique* : Pôle emploi n'est responsable ni des destructions, ni des créations d'emplois. Ainsi, si l'activité économique décélère en période de crise, le nombre d'offres

d'emploi diminue et l'accès à l'emploi est rendu plus difficile, indépendamment de l'action de Pôle emploi ;

- *les facteurs affectant le fonctionnement du marché du travail* : la réglementation, les mesures mises en place par l'État ou le comportement des acteurs (par exemple : le lien entre la confiance des entreprises et leur capacité d'embauche ou la durée des contrats proposés) ont également un impact sur le taux de retour à l'emploi ;
- *les reprises d'activité favorisées par les autres opérateurs du service public de l'emploi et les réseaux informels* : Pôle emploi n'est pas le seul organisme à favoriser le retour à l'emploi. De nombreux autres acteurs interviennent simultanément sur le marché du travail : missions locales, Cap emploi, plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), opérateurs privés, sites internet d'offres et de recherche d'emploi, réseaux sociaux, etc.

Enfin, Pôle emploi manque d'informations sur les raisons pour lesquelles les demandeurs d'emploi sortent de ses listes, ce qui pose un problème de fiabilité de la détermination du nombre de reprises d'emploi. En effet, les demandeurs d'emploi n'ont pas l'obligation de déclarer le motif pour lequel ils cessent d'être inscrits, ce qui conduit Pôle emploi et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé de l'emploi (DARES) à devoir mener à cet effet des enquêtes statistiques auprès des demandeurs d'emploi.

a) Un indicateur de sortie vers l'emploi durable corrigé de la conjoncture économique

Afin d'essayer de mesurer la performance de l'opérateur, la convention 2012-2014 comporte un indicateur développé par Pôle emploi et la DARES, visant à neutraliser l'impact de la conjoncture économique sur les reprises d'emploi. Un modèle calcule le nombre théorique de sorties vers l'emploi durable qui serait observé si le marché du travail continuait à fonctionner comme pendant la période 2003-2011, mais dans les conditions de conjoncture économique actuelles. La différence entre ce nombre théorique et la réalité observée doit permettre d'estimer, selon Pôle emploi, l'évolution de sa performance par rapport à la période précédente.

Tableau n° 1 : nombre de sorties mensuelles vers l'emploi durable

	2011	2012	2013	2014
Ensemble des demandeurs d'emploi				
Nombre de sorties mensuelles observées	124 549	122 653	124 230	124 563
Nombre théorique de sorties mensuelles résultant du modèle		116 783	110 861	107 192
Écart nombre observé / nombre théorique		+ 5,0 %	+ 12,1 %	+ 16,2 %
Écart cible		+ 3,3 %	+ 6,7 %	+ 10,0 %
Demandeurs d'emploi de longue durée				
Nombre de sorties mensuelles observées	36 936	37 057	39 396	40 847
Nombre théorique de sorties mensuelles résultant du modèle		38 945	43 292	42 686
Écart nombre observé / nombre théorique		- 4,8 %	- 9,0 %	- 4,3 %
Écart cible		+ 3,3 %	+ 6,7 %	+ 10,0 %

Source : Pôle emploi, bilans d'étape de la convention tripartite (juillet 2013 et juin 2014) et réponses des 6 et 17 février 2015. Les données 2013 et 2014 sont provisoires

Selon ce modèle, le nombre de sorties réelles vers l'emploi durable est plus important que le nombre théorique en 2012, 2013 et 2014, et cet écart va croissant : il passe de 5,0 % en 2012 à 16,2 % en 2014. Pôle emploi déduit de ces chiffres que sa performance est 16 % plus élevée en 2014 qu'elle ne l'était au cours de la période 2003-2011.

Si cette évolution positive doit être soulignée, les conclusions à en tirer sont en réalité fragiles :

- cet indicateur ne peut être interprété comme la mesure de la seule variation de la performance de Pôle emploi. Certes, par rapport aux indicateurs bruts, son intérêt est de neutraliser l'effet de la conjoncture, mais le résultat continue à englober sans distinction tous les autres facteurs exogènes déjà cités, notamment les changements affectant le fonctionnement du marché du travail après la période 2003-2011 et l'action des autres opérateurs ;
- les résultats sont au demeurant négatifs pour les demandeurs d'emploi de longue durée : leurs sorties vers l'emploi durable sont inférieures au modèle de 4,8 % en 2012, 9,0 % en 2013 et 4,3 % en 2014, ce qui rejoint d'autres constats négatifs dans ce domaine (Cf. *infra*) ;

- en outre, les résultats de cet indicateur sont encore provisoires, pour l'année 2014 évidemment, mais également pour les années précédentes. Les chiffres 2012 et 2013 ont ainsi encore été très significativement révisés début 2015[11]. Les résultats fiables sur 2012-2014 ne seront pas connus avant plusieurs années.

b) Les indicateurs bruts et le chômage de longue durée

Compte tenu de ces fragilités, il n'est pas inutile de se reporter, en complément, aux résultats des indicateurs bruts. En dépit de leurs limites, ceux-ci sont utilisés par Pôle emploi lui-même pour mesurer les résultats au niveau de ses agences, ainsi que par l'État dans le rapport annuel de performance des crédits budgétaires de la mission Travail et emploi (programme 102 *Accès et retour à l'emploi*). On peut ainsi citer :

- le *taux de retour à l'emploi*, défini par le rapport entre le nombre mensuel de demandeurs d'emploi reprenant un emploi et le nombre total de demandeurs d'emploi, qui est passé de 5,3 % en 2008 à 3,8 % en 2013 ;
- le *taux de retour à l'emploi durable* (CDI, contrats de plus six mois, entrées dans la fonction publique et créations d'entreprise) qui a également diminué, de 3,0 % en 2011 à 2,5 % en 2013.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs bruts, contractualisés dans la convention 2012-2014, permettent d'apporter un éclairage complémentaire concernant les demandeurs d'emploi de longue durée :

- la *part des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an*, révélatrice des risques d'installation dans le chômage de longue durée, est passée de 40,1 % en 2011 à 42,9 % en 2013. En particulier, les jeunes et les séniors, qui constituent les populations les plus sensibles, sont de plus en plus fortement touchés : la part des jeunes de moins de 25 ans encore inscrits à Pôle emploi un an après leur entrée au chômage est passée de 29,4 % à 32 %, et celle des séniors de plus de 50 ans de 56,2 % à 58,2 % ;

[11] Par rapport au bilan public réalisé mi-2014, les résultats pour l'ensemble des demandeurs d'emploi sont passés de + 2,8 % à + 5,0 % pour 2012 et de + 5,7 % à + 12,1 % pour 2013. Pour les demandeurs d'emploi de longue durée, les chiffres ont été revus de + 2,1 % à - 4,8 % pour 2012 et de - 11,3 % à - 9,0 % pour 2013.

- la *perte de contact avec l'emploi* s'accroît simultanément : le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois au cours des 24 derniers mois a fortement progressé de 497 000 en 2011 à 791 000 en 2014.

Ces évolutions relatives à la dégradation du chômage de longue durée peuvent tenir, comme mentionné plus haut, à des facteurs externes à l'opérateur.

2 - Les indicateurs de satisfaction des employeurs et des demandeurs d'emploi

Afin de mesurer globalement la performance de Pôle emploi, la convention 2012-2014 prévoit également un indicateur de satisfaction des usagers, dont l'évolution est mise en avant par Pôle emploi : cet indicateur était en baisse de 2009 à 2012, année où il a connu un retournement net : de 2012 à 2013, il a augmenté de 58 % à 68 % pour les employeurs (66 % en 2014) et de 52 % à 57 % pour les demandeurs d'emploi (57 % en 2014).

Sur le plan méthodologique, la satisfaction des entreprises et des demandeurs d'emploi est mesurée grâce à des sondages téléphoniques et internet. Des précautions d'interprétation sont particulièrement nécessaires :

- les indicateurs de satisfaction ne sont pas issus de manière automatique des systèmes d'information de Pôle emploi, ni des statistiques nationales (DARES et INSEE) ;
- les questions posées sont parfois ajustées au cours du temps, ce qui ne permet pas toujours de disposer de données comparables dans la durée.

En outre, l'indicateur choisi dans la convention 2012-2014 mesure un indice particulier, voire réducteur, de la satisfaction : il s'agit de la proportion des employeurs et des demandeurs d'emploi qui estiment que les services de Pôle emploi sont « *adaptés à leur besoins* ». Outre le fait que l'indicateur retenu ne mesure pas la satisfaction au regard de l'efficacité des services déployés, on observe que les résultats des indicateurs de satisfaction globaux sont différents :

- la satisfaction globale est en baisse pour les demandeurs d'emploi : 67 % des demandeurs d'emploi étaient « *globalement*

satisfaits » de Pôle emploi en 2014 contre 73 % en 2009. Pour les entreprises, la proportion est passée de 67 % en 2009 à 60 % en 2011 avant de revenir à 67 % en 2014.

– la « *confiance en Pôle emploi* » recule quant à elle nettement à partir de 2009 : elle passe de 70 % à 59 % des employeurs entre 2009 et 2012 puis continue de baisser, et de 64 % à 50 % des demandeurs d'emploi entre 2009 et 2014.

Le bilan des indicateurs de la convention tripartite 2012-2014

La convention tripartite 2012-2014 prévoit au total dix-huit indicateurs mesurant la réalisation des objectifs fixés à Pôle emploi. Pour 2013 et 2014, sur la base de données encore provisoires, dont certaines ne sont pas exactement comparables à celles des années antérieures, douze indicateurs sont en progression par rapport à 2011 (ou, par défaut, 2012).

Pour autant, cette progression est fortement nuancée par les éléments suivants :

- sept objectifs seulement sont atteints sur les dix-huit ;

- tous les indicateurs de la convention n'ont pas la même importance pour juger de la performance générale de Pôle emploi. Les indicateurs en dégradation concernent particulièrement des résultats globaux essentiels : les sorties vers l'emploi durable des demandeurs d'emploi de longue durée, la réduction des risques de chômage de longue durée (notamment pour les jeunes et les séniors) ou le nombre de demandeurs d'emploi éloignés durablement de l'emploi ;

- en sens inverse, à l'exception du nouvel indicateur de sortie vers l'emploi durable (Cf. *supra*), les objectifs atteints concernent des aspects particuliers de l'action de Pôle emploi et des indicateurs de moyens : la rapidité de l'entretien d'inscription, l'utilisation de la présélection des candidats pour pourvoir une offre, la reconnaissance de la personnalisation de l'offre de service aux employeurs, la part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par le demandeur d'emploi, et les effectifs redéployés des fonctions support vers le métier.

Ces données montrent que les objectifs les plus importants ne sont globalement pas atteints.

3 - Les offres d'emploi et les mises en relation

Plusieurs indicateurs supplémentaires, qui ne sont pas prévus dans la convention 2012-2014, analysent les offres d'emploi : le nombre d'offres collectées par l'opérateur, la part des offres non satisfaites et les mises en relation entre offres et demandes d'emploi.

a) Les offres d'emploi collectées par Pôle emploi

Le nombre d'offres collectées par Pôle emploi a globalement diminué de 3 604 000 en 2007 à 2 561 000 en 2014[12]. La mauvaise conjoncture économique n'est pas le seul facteur explicatif de cette évolution, qui met également en lumière une baisse des résultats de Pôle emploi :

- l'opérateur a réussi à augmenter le nombre d'offres collectées entre 2009 et 2011 (de 2 889 000 à 3 356 000), malgré la dégradation de la conjoncture, mais cette tendance s'est retournée par la suite ;
- selon le conseil d'orientation pour l'emploi, la « part de marché » de Pôle emploi est passée de plus de 20 % en 2007 à moins de 15 % en 2012 pour l'ensemble des emplois, et de 41 % en 2008 à 37,5 % en 2012 pour les emplois de plus d'un mois[13].

Le nombre d'offres collectées, suivi par l'ANPE puis par Pôle emploi jusqu'en 2011, n'a pas été repris comme indicateur de résultat dans la convention pluriannuelle 2012-2014, car les signataires de la convention ne le considèrent plus comme une priorité stratégique. Cet indicateur n'en reste pas moins important et la dégradation observée est problématique pour plusieurs raisons :

- dès lors que d'autres organismes (dont notamment certains sites internet) recueillent aussi des offres d'emploi, cet indicateur donne une image de l'attractivité relative de Pôle emploi vis-à-vis des entreprises ;

[12] Pôle emploi et DARES, statistiques mensuelles du marché du travail. Données CVS-CJO, France métropolitaine.

[13] Source : Conseil d'orientation pour l'emploi, *Emplois durablement vacants et difficultés de recrutement*, septembre 2013. La « part de marché » est définie comme le rapport entre le nombre d'offres d'emploi collectées par Pôle emploi et le nombre de recrutements (estimé par le nombre de déclarations uniques d'embauche).

- le nombre d'offres d'emploi collectées par Pôle emploi est un indice de sa capacité à rendre un maximum d'offres d'emploi visibles et accessibles aux demandeurs d'emploi ;
- contrairement à l'agrégation des offres collectées par des partenaires, qui est désormais l'objectif stratégique de Pôle emploi, le recueil direct des offres par l'opérateur contribue à une meilleure connaissance par ses agents des besoins des employeurs : profils souhaités, niveaux de salaires proposés, exigences de qualification, etc.

b) Les offres d'emploi non satisfaites

La part des offres non pourvues dans le total des offres collectées par Pôle emploi, qui était également un indicateur suivi par l'ANPE et Pôle emploi jusqu'en 2011, est passée de 7,3 % en 2008 à 15,1 % en 2012 et 16,0 % en 2013[14].

Cette dégradation est paradoxalement intervenue alors que le nombre d'offres disponibles était en baisse et le nombre de demandeurs d'emploi en hausse : ce contexte aurait dû favoriser, toutes choses égales par ailleurs, un meilleur appariement des offres et des demandes.

Toutefois, si cette évolution observée est clairement défavorable à Pôle emploi, elle ne reflète pas nécessairement une dégradation proportionnelle de ses performances en matière de placement :

- à défaut d'indication des employeurs, les offres sont parfois classifiées comme « pourvues », ce qui aboutit à une sous-estimation des offres non pourvues ;
- en sens inverse, les offres peuvent ne pas être satisfaites pour de multiples raisons, certaines mettant en cause l'efficacité de l'action de Pôle emploi, d'autres non (par exemple, le renoncement de l'entreprise à maintenir son offre). Les données disponibles ne permettent pas de quantifier l'évolution de ces causes sur la période considérée.

[14] Pôle emploi et DARES, statistiques mensuelles du marché du travail. Données CVS-CJO, France métropolitaine. La « part des offres non pourvues » est obtenue en divisant le total annuel des offres non satisfaites parmi les offres collectées par Pôle emploi, par le total annuel des offres collectées par Pôle emploi.

c) Les mises en relation entre offres d'emploi et demandeurs d'emploi

Les offres d'emploi peuvent être pourvues par deux canaux : la mise en relation par un conseiller de Pôle emploi entre une offre et une demande d'emploi, ou un recrutement réalisé en dehors de ce cadre. Deux indicateurs montrent, à cet égard, des résultats contrastés de l'action de Pôle emploi.

a) Le premier indicateur important concernant les mises en relation est la part des offres satisfaites par mise en relation dans l'ensemble des offres satisfaites. Ce ratio est passé de 63,5 % en 2012, à 45,6 % en 2013 et 29,1 % en 2014 (sur les cinq premiers mois de l'année).

Cette forte diminution met en évidence la restriction du champ des mises en relation voulue par Pôle emploi dans le cadre de sa nouvelle stratégie :

- Pôle emploi a conservé, à partir de 2012, un objectif de satisfaction des offres par mise en relation uniquement sur un tiers de ses offres environ (offres bénéficiant du service de « présélection des candidats ») ;
- depuis mi-2013, Pôle emploi ne qualifie plus de « mises en relation » que celles pour lesquelles l'intérêt du demandeur d'emploi a pu être vérifié *a priori*, les autres cas étant désormais appelés « mises en contact ».

b) L'efficacité des mises en relation effectuées par les conseillers de Pôle emploi peut être estimée en comparant le nombre total de ces mises en relation et le nombre des mises en relation ayant abouti à une embauche. Plus le ratio est élevé, plus le nombre de mises en relation infructueuses est important, ce qui est négatif pour les entreprises comme pour les demandeurs d'emploi, et ce qui traduit une dégradation du rôle d'intermédiaire de Pôle emploi.

À cet égard, on peut observer que :

- entre 2005 et 2012, le ratio est passé de 7,0 à 13,7. Cette évolution, qui est calculée sur l'ensemble des mises en relation effectuées sur toutes les offres, est fortement défavorable ;

– entre juin 2012 et juin 2014, le ratio est passé de 7 à 5,6, mais avec une définition plus étroite du périmètre des offres et des demandeurs d'emploi[15].

La modification des règles de calcul du ratio sur la période récente rend impossible la comparaison entre les deux séries de cet indicateur avant et après 2012, et elle explique mécaniquement une partie de l'amélioration constatée depuis cette dernière date.

III - Une hausse des coûts importante

Le budget de Pôle emploi a fortement augmenté depuis 2009. Les coûts de personnels sont ceux qui ont enregistré la hausse la plus importante sur la période 2009-2014 (+ 724 M€, soit + 33 %), alors que les charges d'exploitation progressaient de 499 M€ (+ 11 %), pour atteindre 5 159 M€ en 2014.

[15] En plus du resserrement déjà décrit pour le premier indicateur ci-dessus, s'ajoutent deux autres restrictions de périmètre. Premièrement, ne sont prises en compte dans la série de données juin 2012-juin 2014 que les mises en relation portant sur les offres qui sont en définitive satisfaites par mise en relation. Concrètement, cette modification exclut du numérateur toutes les mises en relation sur les offres finalement non satisfaites par l'intermédiaire de Pôle emploi. Deuxièmement, le changement de politique de collecte des offres et de prospection, plus ciblée, conduit à améliorer mécaniquement le ratio : selon Pôle emploi, « une prospection tous azimuts n'[a] aujourd'hui pas de sens (…). À l'inverse, l'une des traductions concrètes du recentrage de la prospection (…) est la baisse considérable du ratio en 2013 et 2014 ».

Tableau n° 2 : synthèse des comptes 2009-2014

en millions d'euros	2009	2010*	2011	2012	2013	2014	Écart 09-14
Charges de fonctionnement (A)	3 722	4 264	3 987	4 076	4 173	4 237	515
dont salaires et charges sociales	*2 178*	*2 600*	*2 693*	*2 722*	*2 806*	*2 902*	*724*
dont achats, services extérieurs	*960*	*1 015*	*932*	*858*	*841*	*870*	*-90*
Charges d'intervention (B)	939	989	877	889	837	922	-16
dont aides dvlp de compétences	*408*	*386*	*404*	*457*	*429*	*509*	*101*
dont prestations externalisées	*442*	*511*	*384*	*347*	*298*	*348*	*-95*
Charges d'exploitation (C=A+B)	4 661	5 253	4 865	4 965	5 010	5 159	499
Produits d'exploitation (D)	4 541	5 070	4 777	4 911	5 085	5 171	630
dont contribution Unédic	*2 724*	*2 994*	*2 966*	*3 025*	*3 138*	*3 187*	*464*
dont subvention de l'État	*1 360*	*1 360*	*1 360*	*1 412*	*1 469*	*1 507*	*147*
Solde d'exploitation (E=D-C)	-120	-183	-88	-55	75	12	132
Solde financier et exceptionnel (F)	1	-2	2	-3	-7	-7	-8
Résultat de l'exercice (G=E+F)	**-118**	**-185**	**-86**	**-58**	**68**	**6**	**124**
Effectifs (en ETPT)	43 488	47 015	45 417	45 806	47 218	49 372	5 884

Source : Pôle emploi, rapports financiers 2009 à 2014.

(*) L'abandon de 187 M€ de subvention 2009 de l'État et de 53 M€ de créances liées à deux conventions financières ont été comptabilisés en 2010 sous forme d'une charge de fonctionnement exceptionnelle de 240 M€ compensée par les reprises des provisions passées lors des exercices précédents. Cette comptabilisation rend difficilement comparables les montants de charges de fonctionnement et de produits d'exploitation de 2010 avec ceux des autres années.

A - Le coût salarial de la fusion

À effectifs constants, le surcoût salarial annuel induit par la fusion est à lui seul supérieur à 200 M€[16]. Il résulte principalement du choix offert aux agents de quitter leur ancien statut pour rejoindre la nouvelle convention collective nationale (CCN) de Pôle emploi : cette décision a entraîné une augmentation moyenne du salaire brut annuel de 22,3 % (7 052 euros) par bénéficiaire[17]. D'autres charges de personnel liées à la

[16] Par rapport à 2009, ce qui ne prend pas en compte les coûts anticipés en 2008 notamment.

[17] Selon les statistiques présentées en mai 2011 à la commission paritaire chargée du suivi des opérations de reclassement.

fusion se sont ajoutées : on peut citer par exemple le nouveau régime statutaire prévu par la CCN pour les personnels sous contrat à durée déterminée. Au total, les salaires et charges sociales par agent ont progressé de plus de 18 % entre 2009 et 2011.

Ces conditions salariales plus avantageuses auraient dû constituer une contrepartie d'exigences plus fortes attendues des agents, dont notamment la mise en place du métier unique : or, ce projet, difficile à réaliser compte tenu de la technicité du métier, a été abandonné sans que les avantages consentis aient pour autant été remis en cause.

La convention collective de Pôle emploi : des rigidités à corriger

La convention collective nationale de Pôle emploi (CCN), signée en 2009, a été négociée dans le contexte de la fusion. Ses dispositions très protectrices peuvent compliquer la délivrance des services ou contraindre à des solutions particulièrement coûteuses.

Le recours aux CDD est plafonné à 5 % des heures totales. Face à un pic conjoncturel d'activité – ce qui correspond par nature à la situation de Pôle emploi, dont l'activité varie avec les cycles économiques –, ce plafonnement contraint l'opérateur, soit à embaucher en CDI, soit à recourir ponctuellement à des sous-traitants, soit à dégrader les services rendus en moyenne par demandeur d'emploi.

Les obligations de mobilité des agents sont strictement limitées : une mobilité ne peut être imposée au-delà de 20 kilomètres ou de 30 minutes de trajet supplémentaire. *A contrario*, la mobilité pour rapprochement familial ou en raison de la distance entre domicile et lieu de travail ne peut être refusée plus de deux fois à un agent. En cas de modification de la répartition du chômage sur le territoire, l'adaptation de la répartition des effectifs de Pôle emploi n'est donc pas garantie.

En 2012 et 2013, elle a été facilitée par le recrutement de 4 000 conseillers supplémentaires (plans dits « Sapin » et « Ayrault »), répartis, pour partie, dans le but de rééquilibrer les effectifs sur le territoire. Cette solution, par nature exceptionnelle, laisse incertaine la capacité d'adaptation géographique de l'offre de Pôle emploi pour l'avenir.

Pôle emploi doit enfin se justifier par écrit, chaque année, auprès de chaque agent qui n'a pas été promu à un échelon supérieur au cours des trois dernières années. Même si elle ne contraint pas au changement d'échelon, cette disposition de la CCN crée une pression forte sur Pôle emploi.

Le constat de ces rigidités, ainsi que de celles relatives à la fixation des objectifs quantitatifs des conseillers (Cf. chapitre II), appelle des évolutions de la CCN. Ces évolutions passent par une renégociation de la CCN si les partenaires sociaux en sont d'accord, et au besoin par la loi.

B - Une rigidité des coûts

1 - Une hausse des effectifs permanents

La hausse des rémunérations et plus généralement des charges de fonctionnement s'est poursuivie après les opérations de fusion. Toutefois, depuis 2011, c'est essentiellement la progression des effectifs qui explique cette évolution, les salaires et charges sociales par agent étant restés stables depuis cette époque (environ 59 400 € par équivalent temps plein travaillé).

Lors de la fusion, Pôle emploi s'était vu transférer des effectifs supplémentaires. Ainsi, 900 personnels d'orientation de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ont été intégrés au 1er avril 2010, avec un impact de 48 M€ sur la masse salariale.

Par la suite, entre 2011 et 2014, les hausses d'effectifs ont représenté 3 955 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Elles ont été réalisées à 94 % sous forme de contrats à durée indéterminée, conformément à la convention collective nationale qui plafonne le pourcentage des heures de travail réalisées en CDD.

L'augmentation de la masse salariale intervenue depuis la fusion a été partiellement compensée par d'importants efforts d'économies sur les achats et services extérieurs (- 90 M€ entre 2009 et 2014). Les dépenses d'intervention, c'est-à-dire les prestations de formation ou d'accompagnement réalisées par d'autres acteurs, ont également été réduites malgré la hausse du chômage (- 16 M€ entre 2009 et 2014), notamment les prestations externalisées (- 95 M€).

Parmi ces dernières, ce sont les dépenses de sous-traitance qui ont connu la diminution la plus importante (- 100 M€ sur la même période). Les flux de demandeurs d'emploi adressés aux sous-traitants ont décru de 516 000 en 2009 à 240 000 en 2013. Le recours aux opérateurs privés a donc paradoxalement diminué malgré l'accroissement des besoins. Cette situation est singulière par rapport aux pays étrangers.

Un recours à la sous-traitance moins développé qu'à l'étranger

Les comparaisons internationales montrent que nombre de pays de l'OCDE ont été plus sensibles que la France aux avantages que peut procurer le recours à la sous-traitance : baisse des coûts de l'opérateur, incitation à la performance, amélioration de la couverture géographique, mise en œuvre de savoir-faire spécifiques, adaptation à l'évolution de la conjoncture.

Pour autant, il n'existe pas de modèle transposable, chaque expérience nationale s'insérant dans un contexte particulier de fonctionnement du marché du travail et d'organisation du service public de l'emploi.

Au-delà des difficultés méthodologiques pour mesurer les résultats comparés de la sous-traitance et du suivi interne, on observe finalement en France comme à l'étranger des résultats décevants en cas d'intervention des opérateurs privés, tenant pour partie à des dispositifs mal ajustés (insuffisance du taux de retour à l'emploi au Royaume-Uni par exemple, après la mise en place du *Work Programme* en 2011, ou encore accroissement des coûts aux Pays-Bas).

Pour autant, au prix d'un ajustement des incitations financières ou de l'organisation des appels d'offres, la sous-traitance a eu tendance à continuer à se développer chez nos voisins européens, plutôt qu'à diminuer comme en France au cours des dernières années.

2 - Une forte augmentation des contributions publiques

Le retour à l'équilibre des comptes a finalement été rendu possible, pour l'essentiel, par une hausse importante de la contribution de l'Unédic (+ 464 M€ entre 2009 et 2014), fixée par la loi à au moins 10 % des cotisations assurance-chômage collectées (article L. 5422-24 du code du travail). Sa progression a fait plus que couvrir celle des charges d'exploitation.

La subvention de l'État a également nettement augmenté (+ 147 M€ entre 2009 et 2014), dans le contexte pourtant particulièrement contraint des finances publiques. Cette hausse est en partie liée au financement de diverses dépenses nouvelles : plan « sommet de crise » en 2012, renforts de 4 000 conseillers emploi en 2012 et 2013, plan « 30 000 formations » en 2013, accompagnement des licenciés économiques, etc.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le contexte de l'intervention de Pôle emploi est particulièrement difficile. L'opérateur doit garantir la qualité et la rapidité du processus de gestion des droits à indemnisation tout en étant confronté au chômage de masse. Il doit jouer par ailleurs un rôle d'intermédiaire efficace sur le marché du travail, en rapprochant l'offre et la demande d'emploi. Les conseillers, au contact des entreprises et des demandeurs d'emploi, doivent acquérir une connaissance précise du marché du travail, afin de choisir les actions les plus appropriées pour les demandeurs d'emploi (prestations, formations, mises en relation) et pour les entreprises.

Globalement, la qualité du service rendu par cet opérateur en matière d'indemnisation des demandeurs d'emploi s'est maintenue. Cette activité est toutefois fragilisée par l'existence d'équipes de taille réduite, compte tenu de la dispersion des implantations, par la persistance de dossiers « papier », qui devraient être appelés à disparaître, et par une complexité de la règlementation qui perdure.

En matière de placement des demandeurs d'emploi, les résultats de Pôle emploi sont plus difficiles à mesurer, car les indicateurs principaux ne permettent pas toujours de distinguer, au sein des évolutions enregistrées, ce qui tient à l'action de Pôle emploi et ce qui relève d'autres facteurs tels que la conjoncture économique ou la structure du marché du travail.

Plusieurs éléments marquent cependant une évolution nettement défavorable, notamment en ce qui concerne le taux de retour à l'emploi et le chômage de longue durée.

Certes, après neutralisation de l'effet de la conjoncture économique, les sorties vers l'emploi durable paraissent plus élevées qu'attendu, sans toutefois qu'il soit possible, ici encore, de distinguer ce qui tient spécifiquement, dans ce résultat, à l'action de Pôle emploi. Le même indicateur est au demeurant négatif pour le chômage de longue durée. De même, le pourcentage d'offres d'emploi non pourvues est passé de 7,3 % en 2008 à 16,0 % en 2013. Enfin, le nombre de demandeurs d'emploi recommandés en moyenne par Pôle emploi aux entreprises pour aboutir à une embauche marque une forte détérioration.

En parallèle, les coûts de Pôle emploi ont augmenté. La fusion s'est accompagnée de coûts croissants, notamment du point de vue salarial. De plus, l'adaptation à la montée du chômage s'est faite par le recrutement de conseillers en CDI, ce qui a contribué à rigidifier les dépenses de l'opérateur.

La Cour préconise, au regard des observations précédentes, l'orientation suivante :

- *poursuivre et amplifier la simplification de la réglementation de l'indemnisation du chômage.*

La Cour formule également les recommandations suivantes :

- *stabiliser les moyens permanents de Pôle emploi en recourant à la sous-traitance et aux recrutements en CDD lors des variations de la conjoncture, au besoin en remettant en cause les dispositions limitatives de la convention collective nationale ;*
- *dématérialiser la gestion des allocations et aides versées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.*

Chapitre II

Une mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi qui n'est plus prioritaire

Pôle emploi a redéfini profondément sa stratégie en 2012, avec l'accord de l'État et de l'Unédic. Deux axes prioritaires ont été retenus : se centrer sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi et différencier davantage les services rendus en fonction des publics.

L'adaptation des services délivrés aux besoins de publics divers n'est ni contestable, ni originale : elle est cohérente avec l'augmentation du chômage et elle est conforme aux pratiques observables à l'étranger. La véritable nouveauté tient à la redéfinition, dans ce cadre, de ce que Pôle emploi considère désormais comme son cœur de métier, c'est-à-dire l'accompagnement renforcé d'une fraction limitée des demandeurs d'emploi.

Les conséquences que Pôle emploi en tire pour son organisation correspondent à des changements de logique radicaux, qui concernent tant l'organisation des services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, que le métier des conseillers. Ces évolutions conduisent Pôle emploi à changer de rôle sur le marché du travail, alors même que la loi n'a pas modifié la définition de ses missions.

De fait, le risque est réel de voir Pôle emploi évoluer vers un appui à une petite partie des demandeurs d'emploi, au détriment de sa fonction d'intermédiaire sur le marché du travail, et pour un coût croissant.

I - Un changement de cœur de métier

A - Une nouvelle segmentation de l'accompagnement

La nouvelle stratégie de Pôle emploi est fondée sur une segmentation importante des services entre différents publics de demandeurs d'emploi et d'entreprises. Cette orientation est cohérente avec l'augmentation du chômage et la diversité des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises. Elle est, par ailleurs, mise en œuvre dans d'autres pays.

1 - L'héritage de l'ANPE : différenciation et intensification

L'ANPE avait déjà adopté, à la fin des années 1990, une stratégie de différenciation et d'intensification de ses services, en raison de l'hétérogénéité des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises : distance variable à l'emploi, autonomie plus ou moins grande, nécessité d'organiser des transitions professionnelles, etc. Dès leur inscription, les demandeurs d'emploi étaient classés en trois catégories selon leur exposition au risque de chômage de longue durée.

Ces suivis différenciés ont progressivement été renforcés, dans la logique de l'intensification du suivi préconisée par la stratégie européenne pour l'emploi de 1998. Les demandeurs d'emploi qui présentaient un risque maximum de chômage de longue durée faisaient l'objet de dispositifs internes spécifiques. À partir de 2001, le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) signé par chaque demandeur d'emploi pouvait conduire, pour ce type de profil, à une fréquence plus élevée de rencontres avec les conseillers.

Le suivi de certains demandeurs d'emploi faisant l'objet d'un accompagnement renforcé a en outre été confié par l'ANPE à des prestataires externes à partir de 2005 à titre expérimental.

En 2006, l'ANPE a également décidé d'intensifier le suivi des demandeurs d'emploi des deux catégories les moins éloignées de l'emploi. Un objectif de rendez-vous mensuels a ainsi été adopté.

Le suivi mensuel personnalisé (SMP)

Créé en 2006 et abandonné en 2012, le SMP était destiné aux deux catégories de demandeurs d'emploi présentant le risque le moins important de chômage de longue durée. Il visait la réalisation d'entretiens mensuels à partir du quatrième mois d'inscription.

En pratique, le rythme prévu de rendez-vous n'a pas été atteint. Selon une étude datant de 2012[18], la durée moyenne entre les entretiens était de 50 jours environ, en 2006 comme en 2007. L'augmentation du chômage a ensuite contribué à ce que la fréquence de rendez-vous n'atteigne pas l'objectif.

Il n'en reste pas moins que, selon l'étude précitée, le SMP a conduit à une intensification du suivi, qui a permis de réduire la durée d'inscription au chômage : par rapport à la situation antérieure, le taux de sortie vers l'emploi a augmenté entre 23 % et 34 %, selon les catégories de demandeurs d'emploi.

La différenciation existait également pour les services rendus aux entreprises, même si elle a été longtemps moins marquée. Avant 2012, les offres étaient ainsi classées en deux catégories :

- les offres nominatives, pour lesquelles les entreprises affichaient leurs coordonnées et pouvaient être contactées directement par les candidats ;
- les offres anonymes, pour lesquelles les coordonnées du recruteur étaient masquées, Pôle emploi assurant dans ce cas un rôle de présélection des candidats.

2 - Les modalités de suivi des demandeurs d'emploi à partir de 2012

À partir de septembre 2012, considérant que la fréquence mensuelle des entretiens avec les demandeurs d'emploi n'était adaptée ni à leurs besoins, ni au flux croissant des inscriptions, Pôle emploi a décidé d'abandonner le suivi mensuel personnalisé pour revenir à des modalités d'accompagnement différenciées.

[18] FONTAINE Maëlle, LE BARBANCHON Thomas. *Évaluation du suivi mensuel personnalisé mis en place par l'ANPE en 2006*. Document d'étude DARES n° 175, décembre 2012.

Ainsi, à l'issue du premier entretien consacré à l'inscription administrative du demandeur d'emploi, à l'examen de ses droits à indemnisation et au diagnostic de sa situation d'emploi (aspirations, potentialité d'emploi au plan local, actions à mener), le demandeur d'emploi est orienté vers une prise en charge interne ou externe à Pôle emploi. Chaque demandeur d'emploi suivi en interne par Pôle emploi se voit attribuer une « modalité » d'accompagnement et un conseiller référent spécialisé. Cette modalité détermine notamment la fréquence des entretiens du demandeur d'emploi avec son conseiller référent.

Il existe quatre modalités d'accompagnement fin 2014, dont les caractéristiques sont les suivantes, selon les principes adoptés par Pôle emploi :

- la modalité « *suivi* » concerne les demandeurs d'emploi les plus proches du marché de l'emploi et dont l'autonomie dans la recherche d'emploi est la plus grande : 200 à 350 demandeurs d'emploi de cette catégorie sont rattachés à un conseiller référent ;
- l'accompagnement « *guidé* » : les conseillers suivent de 100 à 150 demandeurs d'emploi chacun, ce qui permet des contacts plus fréquents ;
- l'accompagnement « *renforcé* » est destiné aux demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être fortement accompagnés par leur conseiller référent dans leur trajectoire de retour à l'emploi, notamment à travers des contacts plus intensifs : les conseillers référents suivent 70 demandeurs d'emploi chacun au maximum ;
- l'accompagnement « *global* » : cette quatrième modalité a été créée en 2014 pour les demandeurs d'emploi dont l'importance des difficultés extérieures à l'emploi (problèmes sociaux, de logement, etc., qualifiés de *freins périphériques à l'emploi*) justifie un accompagnement social en plus de l'accompagnement professionnel. Cette modalité est coordonnée avec les conseils généraux : fin 2014, l'accompagnement « global » était mis en œuvre dans une vingtaine de départements.

S'y ajoute, à compter de 2015, un accompagnement « intensif jeunes » pour les jeunes demandeurs d'emploi ne présentant pas de frein périphérique à l'emploi.

Jusqu'à fin 2014, quelle que soit la modalité de suivi, deux entretiens obligatoires sont prévus, le premier au plus tard au quatrième mois suivant l'inscription, le second au neuvième mois.

Les tableaux n° 7 et 8 *infra* illustrent la fréquence des contacts entre les demandeurs d'emploi et leurs conseillers.

Tableau n° 3 : répartition des demandeurs d'emploi entre modalités d'accompagnement

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Total
Nombre de demandeurs d'emploi	935 237	1 483 415	283 697	5 018	2 707 367
Soit	35 %	55 %	10 %	0,2 %	100 %
Nombre de conseillers référents	4 700	12 693	4 422	150	21 965
Soit	21 %	58 %	20 %	1 %	100 %
Nombre de demandeurs d'emploi par conseiller référent	199,0	116,9	64,2	33,5	123,3[19]

Source : Pôle emploi, données au 1er janvier 2015. Le nombre de conseillers est exprimé en effectifs physiques. Cette donnée ne rend pas compte de la quotité effective de travail. C'est toutefois la seule donnée fournie par Pôle emploi.

L'accompagnement « suivi » représente 35 % des demandeurs d'emploi accompagnés et 21 % des conseillers référents, l'accompagnement « guidé » respectivement 55 % et 58 %, et l'accompagnement « renforcé » respectivement 10 % et 20 %.

La segmentation des publics à l'étranger

Les opérateurs allemand et britannique ont également mis en place une segmentation des demandeurs d'emploi et des services.

En Allemagne, la *Bundesagentur* répartit les demandeurs d'emploi en quatre groupes[20], en fonction de leur distance au marché du travail.

[19] À titre de comparaison, en Allemagne, les conseillers accompagnement suivent en moyenne 130 demandeurs d'emploi. Pour l'accompagnement renforcé, un conseiller suit environ 65 demandeurs d'emploi. Pour qu'elle soit significative, la comparaison nécessiterait toutefois que soient connues, pour l'Allemagne et la France, les quotités de travail effectivement consacrées par les conseillers à l'accompagnement.

[20] Au total, en ajoutant le système particulier des *JobCenters* allemands, il existe six modalités de suivi des demandeurs d'emploi en Allemagne.

Dans l'agence de Berlin Nord par exemple, pour les trois premiers groupes, les conseillers ne sont pas spécialisés sur une seule modalité mais accompagnent indifféremment des demandeurs d'emploi des trois groupes. Le quatrième groupe, le plus étroitement encadré, est pris en charge par une équipe de conseillers spécialisés, avec en moyenne un conseiller pour 65 demandeurs d'emploi. L'accès à ce quatrième groupe est limité : les demandeurs d'emploi y entrent depuis l'un des autres groupes en fonction des capacités disponibles et y restent au maximum un an.

Au Royaume-Uni, les demandeurs d'emploi sont divisés en trois groupes en fonction de leur distance à l'emploi : *Self-Service* (20 % des demandeurs d'emploi environ), les plus proches de l'emploi ; *Work Focused* (60 % environ), en position intermédiaire ; et *Solution Focused* (20 % environ) qui bénéficient d'un accompagnement renforcé. Les contacts entre demandeurs d'emploi et conseillers sont fréquents, environ toutes les deux semaines, voire à une fréquence plus élevée si les conseillers le jugent utile.

Le Royaume-Uni a également développé des services numériques à distance. Le système de recherche *Universal Jobmatch* offre ainsi aux demandeurs d'emploi et aux employeurs une base de données en ligne d'offres d'emploi et de profils de candidats. Elle est également utilisée par les conseillers pour le contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi : le système permet au conseiller de consulter toutes les recherches faites par le demandeur d'emploi.

Les contacts avec les conseillers, au cours desquels sont décidés les différents actes d'accompagnement (prescription de formation, etc.) sont complétés par des services numériques. Pôle emploi met notamment à disposition de tous les demandeurs d'emploi et de tous les employeurs une base de données d'offres et de demandes d'emploi.

B - Une priorité donnée à l'accompagnement renforcé de certains demandeurs d'emploi

La véritable nouveauté du repositionnement décidé par Pôle emploi en 2012, dans le cadre de son plan stratégique *Pôle emploi 2015*, a consisté à faire de l'accompagnement « renforcé » de certains demandeurs d'emploi son nouveau cœur de métier. Les conséquences de cette orientation stratégique sur l'organisation des services sont majeures :

- lorsqu'il estime que le retour à l'emploi peut se faire de façon autonome, par le jeu du marché du travail, Pôle emploi considère désormais que sa vocation est uniquement de donner les moyens de cette autonomie, notamment en mettant à disposition des outils numériques. Dans ce cas, l'intervention des conseillers est minimale – elle est réduite à une réponse aux sollicitations éventuelles exprimées par les demandeurs d'emploi –, Pôle emploi considérant que son rôle n'est pas d'être en position d'intermédiaire sur le marché du travail ;
- *a contrario*, seule une petite partie des demandeurs d'emploi, qui sont les plus en difficulté, doit bénéficier d'un accompagnement avec une intervention intensive des conseillers : c'est sur cet accompagnement « renforcé » que Pôle emploi estime que ses moyens doivent être réorientés ;
- compte tenu de cette orientation stratégique, la prospection des offres, c'est-à-dire la recherche active d'offres d'emploi auprès des employeurs, ne doit plus être universelle : elle a vocation à être prioritairement mise au service des demandeurs d'emploi suivis de façon renforcée par Pôle emploi.

1 - Le revirement de la politique d'externalisation du suivi des demandeurs d'emploi

Cette nouvelle approche stratégique ne se traduit pas seulement par une réorientation des moyens internes, mais également par un revirement de la politique de sous-traitance.

L'ANPE, puis Pôle emploi à sa création, avaient décidé de confier le suivi des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi à des tiers. Cette décision avait pour but de faire traiter les situations les plus complexes, impliquant parfois d'autres problématiques que l'emploi, par des prestataires spécialisés, afin de permettre à l'opérateur de centrer ses propres compétences sur le retour à l'emploi du plus grand nombre.

La gestion externe des demandeurs d'emploi

La gestion externe des demandeurs d'emploi distingue à titre principal deux modes d'intervention :

a. La sous-traitance : Pôle emploi achète des prestations à des intervenants privés, après mise en concurrence, et fait réaliser dans le cadre de ces marchés le suivi et l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi, pour une durée variable selon les marchés (par exemple jusqu'à douze mois pour la moitié des licenciés économiques).

Dans une communication du 30 mai 2014 à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur « le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi », la Cour a déjà souligné les dysfonctionnements de la gestion actuelle de la sous-traitance par Pôle emploi. Elle relevait notamment l'insuffisance des objectifs chiffrés, la faible prise en compte de la capacité des sous-traitants à réaliser les prestations prévues par des cahiers des charges très prescriptifs, une orientation des demandeurs d'emploi vers la sous-traitance systématiquement inférieure aux objectifs annuels, en raison notamment de la méconnaissance ou de la prévention de certains conseillers à son encontre, et le caractère finalement décevant des résultats obtenus.

b. La cotraitance : Pôle emploi délègue à des partenaires, hors du cadre concurrentiel, l'accomplissement de sa mission de suivi de certaines catégories de demandeurs d'emploi : Cap emploi pour les personnes handicapées, l'association pour l'emploi des cadres (APEC) jusqu'en 2010, les missions locales pour les jeunes de moins de 26 ans peu qualifiés ou rencontrant des difficultés d'insertion, Défense mobilité pour les militaires en reconversion civile. Le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par des cotraitants de Pôle emploi est important. À elles seules, les missions locales, au nombre de 450 et dotées de 11 000 agents, accueillent à la demande de Pôle emploi plus de 150 000 jeunes par an pour un accompagnement vers l'emploi.

La cotraitance soulève également plusieurs difficultés. Système atypique qui n'existe qu'en France, elle est le résultat d'une construction historique progressive, dans laquelle la question de la coordination opérationnelle entre acteurs n'a pas été complètement réglée.

Les partenaires cotraitants perçoivent une subvention indépendante des résultats obtenus et calculée, non en fonction des coûts réellement exposés, mais essentiellement sur une base historique. Il n'y a pas de cahier des charges définissant les prestations attendues ; seul un volume annuel de flux de demandeurs d'emploi à prendre en charge est déterminé. Enfin, aucune évaluation des résultats satisfaisante n'a jusqu'à présent été effectuée, afin de comparer l'efficacité et l'efficience de ce système avec les autres modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Depuis le renouvellement des conventions de cotraitance en 2006, la solidité juridique du dispositif a été mise en doute à plusieurs reprises pour deux motifs : l'absence d'appel à la concurrence, d'une part, et la mise à disposition gratuite de personnels, d'autre part. Les risques juridiques encourus ont ainsi conduit au changement de statut de l'APEC en 2010 : de *cotraitante*, elle est devenue *sous-traitante* de Pôle emploi, son activité s'exerçant dans le champ concurrentiel.

L'accompagnement « renforcé » pouvait ainsi être délégué à d'autres acteurs du service public de l'emploi : missions locales, Cap emploi, PLIE ou conseils généraux, par exemple, pour les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion sociale. Depuis 2009, il pouvait également être sous-traité à des prestataires privés.

La nouvelle stratégie de Pôle emploi inverse cette logique. Considérant que son cœur de métier est désormais l'accompagnement « renforcé », Pôle emploi a décidé de mettre fin à la sous-traitance de cette partie des publics pour la réinternaliser, mais de conserver la cotraitance. Simultanément, la convention tripartite 2015-2018 a ouvert la possibilité d'une sous-traitance du suivi des demandeurs d'emploi les plus autonomes[21]. Au total, la politique de sous-traitance a donc fait l'objet d'un retournement complet.

Il convient d'observer que cette réorientation a été engagée alors qu'il n'existe pas actuellement d'évaluation globale des offres interne et externe permettant d'établir leurs résultats respectifs sur des bases comparables. Certes, la convention tripartite pour 2015-2018 a prévu des évaluations régulières, mais celles-ci ne concernent que la sous-traitance. Quel que soit le partage futur des rôles entre Pôle emploi, ses partenaires et ses prestataires, il sera donc indispensable de compléter le dispositif d'évaluation, qui est aujourd'hui insuffisant :

- l'évaluation de la sous-traitance a été jusqu'ici réalisée avec trop peu de recul, ce qui n'a pas permis de prendre en compte les effets d'apprentissage chez les sous-traitants ;
- l'évaluation des missions locales n'a porté que sur les modalités de fonctionnement, et non sur les résultats obtenus dans le placement des jeunes. Le nouvel accord de partenariat signé en février 2015 entre Pôle emploi, l'État et les représentants des

[21] Il s'agit de prestations d'appui à la recherche d'emploi d'une durée limitée (quatre mois) mises en place à compter du 1er juillet 2015.

missions locales prévoit pour la première fois une évaluation des résultats obtenus en matière de retour à l'emploi ;

- aucune évaluation globale ne permet de mesurer l'efficacité de la phase de diagnostic et d'orientation vers chaque structure d'accompagnement et chaque type de suivi ;
- enfin, les évaluations ne permettent pas de comparer les performances obtenues par les différentes structures chargées de l'accompagnement, même lorsqu'il s'agit de publics similaires.

2 - La réorientation des moyens internes

Le développement des deux modalités d'accompagnement les plus intensives - « renforcé » et « global » - a été réalisé par un redéploiement des moyens existants et par des moyens supplémentaires. En 2012, le plan stratégique de Pôle emploi a prévu 2 000 conseillers supplémentaires pour l'accompagnement « renforcé », ces moyens étant assurés par un plan de recrutement financé par l'État, dit plan « Sapin ». Le volume cible a été augmenté en 2013, et abondé par une seconde vague de recrutements de 2 000 conseillers, dit plan « Ayrault ».

Le nombre de conseillers référents des demandeurs d'emploi en accompagnement « renforcé » est ainsi passé de 2 929 le 1er septembre 2013 à 4 422 le 1er janvier 2015 (+ 51 %). Simultanément, le nombre de conseillers en accompagnement « guidé » est passé de 12 367 à 12 693 (+ 3 %) et celui des conseillers en accompagnement « suivi » de 5 137 à 4 700 (- 9 %).

Cette évolution appelle plusieurs commentaires :

a) Le nouveau cœur de métier de Pôle emploi ne concerne finalement qu'un très faible nombre de demandeurs d'emploi. Début 2015, les modalités d'accompagnement « renforcé » et « global » rassemblent ainsi un peu moins de 290 000 demandeurs d'emploi, soit 5,5 % seulement du total des demandeurs d'emploi ayant un conseiller référent.

b) Le dimensionnement des différentes modalités d'accompagnement n'a pas été déterminé à partir d'une identification des besoins, mais à partir d'une répartition *a priori* des moyens disponibles. Une étude

interne à Pôle emploi de septembre 2013[22] indique ainsi que le « *calcul de répartition des modalités, [est] essentiellement arithmétique, basé sur la définition nationale d'une cible de [modalité] « renforcé », puis la répartition sur les modalités « suivi » et « guidé », avec la volonté de respecter les fourchettes indicatives des [nombres de demandeurs d'emploi par conseiller]* ».

Depuis lors, la nouvelle convention tripartite 2015-2018 a prévu d'augmenter les capacités d'accompagnement « renforcé », d'accompagnement « global » et du nouvel accompagnement spécifique « jeunes » mis en place en 2015 pour aboutir à un total de 460 000 demandeurs d'emploi d'ici fin 2017. Ce nouvel objectif est en augmentation, mais reste encore très limité : il correspond à moins de 10 % du nombre total de demandeurs d'emploi ayant un conseiller référent en janvier 2015.

Cette nouvelle convention tripartite 2015-2018 n'a pas traité non plus la question de la capacité d'accueil des différentes modalités d'accompagnement : elle aurait nécessité de quantifier, sur la base de critères précis, les besoins des différents publics pour chacune de ces modalités. Or, cette typologie des besoins des usagers de Pôle emploi n'est toujours pas connue[23].

c) Enfin, la question des compétences spécifiques nécessaires au suivi des publics particuliers de demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, autrefois réglée par le choix de leur externalisation, doit désormais se résoudre pour partie en interne, ce qui peut soulever des difficultés[24].

3 - Un changement de contenu du service public pour les autres demandeurs d'emploi

Dans cette nouvelle logique du cœur de métier défini par Pôle emploi, les modalités d'accompagnement « suivi » et « guidé » reposent sur le principe de l'autonomie des demandeurs d'emploi concernés. De ce fait, la fréquence des contacts avec les conseillers doit être moins élevée,

[22] Pôle emploi, direction de l'inspection générale et de l'audit interne (DIGAI), *Mission de conseil et de diagnostic sur l'offre de services aux demandeurs d'emploi « nouvelles modalités de suivi et d'accompagnement »*, septembre 2013.
[23] *Cf.* Chapitre III – I – B.
[24] *Cf.* la partie II du présent chapitre sur les compétences attendues des conseillers.

et les demandeurs d'emploi sont incités à utiliser prioritairement des services en ligne, notamment pour la recherche d'offres d'emploi.

Selon Pôle emploi, « renforcer l'autonomie des demandeurs d'emploi et avoir une approche différenciée de leur besoin, par ailleurs, ne remet pas en cause l'universalité du service public de l'emploi […] : c'est au contraire une application du principe de mutabilité du service public ».

Pourtant, en contrepartie de l'augmentation du nombre de conseillers affectés aux suivis « renforcé » et « global », la convention tripartite 2015-2018 marque clairement le changement de nature des services que Pôle emploi entend délivrer aux demandeurs d'emploi de la modalité « suivi » :

- le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi les plus autonomes pourra être sous-traité auprès d'opérateurs privés de placement ;
- Pôle emploi proposera, non un service d'intermédiation générale sur le marché du travail, mais un service chargé « *avant tout de répondre aux sollicitations des demandeurs d'emploi, de faciliter leur accès aux aides, prestations et formations* », c'est-à-dire un service d'aide et d'assistance ;
- les services en accès numérique feront enfin davantage reposer sur le demandeur d'emploi les décisions d'action : « *des outils d'auto-prescription de prestations ou de formation seront mis à disposition des demandeurs d'emploi* ».

4 - La fin de l'objectif de prospection et de collecte en masse des offres d'emploi

Jusqu'en 2011, la prospection des entreprises avait pour but, non seulement de mettre à disposition des demandeurs d'emploi un maximum d'offres d'emploi, mais aussi d'établir un lien durable avec l'ensemble du tissu des entreprises, afin de mieux connaître leurs besoins, et donc de contribuer à une expertise de Pôle emploi sur l'ensemble du marché du travail.

La convention tripartite 2009-2011 précisait ainsi que « *les progrès dans l'offre de services aux entreprises seront mesurés notamment […] par l'évolution du nombre d'offres d'emploi recueillies, avec l'objectif d'atteindre en 2011 4 500 000 offres à proposer aux demandeurs d'emploi* ».

Les nouvelles orientations stratégiques de Pôle emploi renversent également cette logique. Désormais, la prospection est ciblée uniquement sur les entreprises susceptibles d'embaucher les demandeurs d'emploi accompagnés par les agences : non seulement la prospection n'est plus mise au service de la connaissance du marché du travail, mais Pôle emploi devient le représentant auprès des entreprises des demandeurs d'emploi les moins autonomes.

L'ensemble des actions de prospection est désormais conçu selon cette logique :

- des campagnes de marketing sont mises en place auprès des entreprises à fort potentiel de placement ;
- les agences prospectent les entreprises, après analyse préalable de leurs besoins, en proposant des profils ciblés de demandeurs d'emploi accompagnés dans l'agence ; la collecte d'offres d'emploi est également centrée sur les opportunités les plus utiles à ces demandeurs d'emploi ;
- des profils de demandeurs d'emploi sont enfin proposés de façon anticipée par rapport aux besoins des entreprises.

Dans cette approche, l'agrégation des offres d'emploi collectées par d'autres intermédiaires que Pôle emploi, tels que les sites internet d'offres et de recherche d'emploi, prend une importance nouvelle.

En effet, depuis la fin du monopole de l'ANPE, de nombreux acteurs collectent et diffusent des offres d'emploi, cette évolution ayant pris une ampleur particulière avec le développement d'internet. Faciliter l'accès à un maximum de ces offres est devenu un enjeu essentiel pour l'opérateur public : l'ANPE, puis Pôle emploi ont ainsi engagé une démarche de partenariats afin de permettre une agrégation et une diffusion des offres d'emploi dans leurs bases de données.

Cette démarche a désormais vocation à s'accentuer fortement dans le cadre de la nouvelle stratégie de Pôle emploi. La priorité n'est plus, comme auparavant, de rassembler un maximum d'offres d'emploi grâce à une prospection active, mais d'agréger un maximum d'offres d'emploi paraissant sur d'autres sites internet, afin que les demandeurs d'emploi les plus autonomes puissent y accéder.

Il est clair toutefois que la collecte des offres et l'agrégation des offres ne sont pas deux activités équivalentes : contrairement à l'agrégation des offres de partenaires, un recueil direct permet une meilleure connaissance des besoins des entreprises par les agents de Pôle

emploi et facilite donc le rôle d'intermédiaire de l'opérateur sur le marché du travail.

5 - La logique de différenciation des services aux employeurs

La différenciation des services proposés aux employeurs est fondée sur le même principe que pour les demandeurs d'emploi : dès lors que la plupart des offres sont considérées comme devant être satisfaites par le simple jeu du marché du travail, Pôle emploi doit faciliter cette autonomie et concentrer ses moyens sur les autres.

Au départ, un socle de services minimum est offert à tous les employeurs : il est constitué du recueil de l'offre d'emploi, de sa diffusion et de l'accès à la banque de *curriculum vitae* (CV) des demandeurs d'emploi. Les offres d'emploi pour lesquelles ces services universels sont les seuls à être mobilisés sont dites « en appui » : Pôle emploi considère qu'elles ont vocation à être satisfaites sans conseiller référent. Elles représentaient au total 67 % des offres enregistrées de janvier à mai 2014.

A contrario, les offres qui bénéficient d'un ou de plusieurs services supplémentaires sont dites « en accompagnement » : elles représentaient 33 % des offres enregistrées de janvier à mai 2014. Les services susceptibles d'être proposés sont dans ce cas la présélection des candidats, les conseils en recrutement (analyse de poste, aide à la conduite d'entretiens), et les actions d'adaptation au poste de travail. Les offres accompagnées font l'objet d'un suivi par un conseiller référent, dénommé « correspondant de l'offre ». Aucune norme concernant le nombre maximal d'offres suivies par le conseiller référent n'est définie.

Ces nouveaux services soulèvent des difficultés du point de vue de la recherche d'une intermédiation efficace entre offre et demande d'emploi :

- le niveau de service minimum défini pour les entreprises entraîne un risque de perte de lien avec les employeurs. L'évaluation interne de la nouvelle offre de service de Pôle emploi présentée au comité stratégique et d'évaluation de juillet 2014 identifie ainsi ce risque : « *La majorité des conseillers et managers rencontrés émettent des réserves sur l'efficacité de la modalité [de suivi minimale] qui pourrait être à l'origine d'une perte de lien avec certaines entreprises et parfois de renoncement de ces entreprises à faire appel à Pôle emploi* » ;
- le niveau de services est proposé en fonction de deux critères : l'autonomie de l'employeur pour recruter, ce qui amène à

soutenir les TPE et PME ne disposant pas des services de ressources humaines suffisants, et les opportunités d'embauche qui peuvent être attendues pour les seuls demandeurs d'emploi qui font l'objet d'un accompagnement dans l'agence. Ce second critère apparaît, dans les faits, souvent déterminant.

Dès lors, une offre d'emploi ne bénéficiera que des services minimaux, quelle que soit la situation de l'employeur, s'il n'y a pas de demandeurs d'emploi susceptibles d'y répondre à court terme au plan local. Ce principe d'organisation signifie qu'un employeur ayant besoin d'une aide particulière, par exemple parce que son offre d'emploi est difficile à pourvoir, ne bénéficiera pas nécessairement de services plus importants de la part de Pôle emploi.

Pôle emploi risque donc de s'éloigner durablement d'un certain nombre d'employeurs, dont les offres auraient pu convenir à d'autres territoires ou qui auraient pu proposer, plus tard, des offres intéressantes pour des demandeurs d'emploi locaux.

Inversement, Pôle emploi est amené à proposer des services renforcés à des employeurs parce qu'ils acceptent de prendre des demandeurs d'emploi en difficulté. Tout en éloignant Pôle emploi de sa mission d'intermédiaire, le changement de cœur de métier aboutit ainsi à des situations paradoxales où, par exemple, le secteur non marchand est davantage aidé pour des recrutements en contrats subventionnés, alors que les liens avec les entreprises ayant des offres difficiles à pourvoir peuvent être remis en question.

II - Une conception du métier de conseiller qui ne favorise pas l'intermédiation

La redéfinition des priorités stratégiques a eu un impact sensible sur la définition du métier des 35 242 conseillers, hors contrats à durée déterminée, que Pôle emploi compte en 2013.

Dans la logique du rôle d'intermédiaire entre offre et demande qui est assigné à Pôle emploi par le code du travail, la qualité des services rendus aux demandeurs d'emploi devrait supposer un renforcement de la relation avec les employeurs et une bonne connaissance par les conseillers de Pôle emploi du monde de l'entreprise et du marché du travail.

À cet égard, les choix de réorganisation faits par Pôle emploi comportent un risque d'affaiblissement sur plusieurs plans : la répartition

des moyens et du temps de travail des conseillers, les compétences de ces derniers, ainsi que le suivi et l'appui qui leur sont proposés.

A - Une définition et une répartition du temps de travail déséquilibrées

1 - La conception des postes des conseillers emploi

Les postes des conseillers emploi sont définis uniquement en fonction de l'activité liée aux demandeurs d'emploi, et non de façon coordonnée entre offre et demande.

Ce qui caractérise un conseiller emploi en agence est en effet le type de modalité d'accompagnement des demandeurs d'emploi dont il est chargé (« renforcé », « guidé », « suivi », « global » ou « intensif jeunes »)[25], ainsi que l'équipe de conseillers à laquelle il appartient. Pourtant, les conseillers sont également chargés d'un ensemble d'offres d'emploi.

Offres d'emploi et demandeurs d'emploi suivis par un conseiller

Les offres d'emploi et les demandeurs d'emploi suivis par un même conseiller n'ont généralement pas de lien particulier.

L'affectation des demandeurs d'emploi à un conseiller plutôt qu'à un autre dépend de la modalité d'accompagnement dont le conseiller est référent (« renforcé », « guidé », « suivi », « global » ou « intensif jeunes ») et du nombre de demandeurs d'emploi dont chaque conseiller assure déjà le suivi.

[25] Les conseillers ne suivent qu'une modalité d'accompagnement des demandeurs d'emploi, par opposition à un choix qui aurait pu consister à mélanger, comme en Allemagne, les profils de demandeurs d'emploi pour chaque conseiller. Cette orientation a pour effet de spécialiser les conseillers sur les problématiques de certains demandeurs d'emploi plutôt que sur la connaissance globale de la demande d'emploi (mélange des profils) ou de certains secteurs professionnels (affectation des demandeurs d'emploi et des offres par secteurs professionnels).

L'affectation des offres d'emploi peut, quant à elle, dépendre de logiques très diverses : équilibre du nombre d'offres suivies entre conseillers, conseiller qui a réalisé l'enregistrement de l'offre, appartenance des conseillers à des équipes sectorielles, etc. Lorsqu'une entreprise dépose différentes offres ou des offres de même nature à des périodes différentes, le conseiller correspondant n'est pas nécessairement le même : l'affectation des offres est laissée à l'appréciation de l'équipe locale de direction.

Cette approche est renforcée par la décision de définir pour l'essentiel le champ de compétence des agences à partir d'un critère géographique le plus souvent : les demandeurs d'emploi et les entreprises sont rattachés aux agences généralistes en fonction de leur adresse, y compris dans les bassins concentrés d'agglomérations comportant plusieurs agences Pôle emploi.

Cette orientation fait primer l'accessibilité depuis le domicile des demandeurs d'emploi sur une logique d'organisation des compétences par secteur d'activité professionnelle, qui avait pu être adoptée dans le passé par l'ANPE, notamment dans certaines zones urbaines.

2 - La répartition des postes et du temps de travail

La répartition des postes de conseillers entre régions, puis entre agences, est arrêtée en fonction de différents critères. Ceux qui sont liés aux demandeurs d'emploi sont largement privilégiés par rapport à ceux qui concernent les services aux employeurs.

Ainsi, en Ile-de-France, 92,5 % des moyens sont distribués aux agences en fonction de critères liés à la demande d'emploi, contre 7,5 % à l'offre d'emploi (chiffres de mars 2014). De même, les moyens liés à l'offre d'emploi comptent seulement pour 12,4 % en Haute-Normandie et pour 18,1 % en Bretagne (chiffres de décembre 2013).

En ce qui concerne la répartition du temps de travail des conseillers en agence, le constat est le même : hors indemnisation, l'accueil et l'accompagnement du demandeur d'emploi représentent entre 56 % et 63 % du temps de travail des conseillers. Les activités consacrées à l'entreprise sont réduites à 12 % du temps, dont la moitié correspond à l'accueil téléphonique et à l'enregistrement des offres.

En définitive, moins de 2 % du temps de travail des conseillers de Pôle emploi sont consacrés à des visites et à la prospection auprès des entreprises[26].

Cette très faible part a en outre diminué au cours des dernières années. Selon la comptabilité analytique de Pôle emploi, la part des ressources affectées à l'offre de services aux entreprises a baissé de 20 % de 2011 à 2013.

Cette orientation s'observe également pour l'affectation des nouveaux effectifs de conseillers. Ainsi, lorsque Pôle emploi a affecté 2 000 équivalents temps plein supplémentaires entre 2012 et 2014, cette répartition s'est traduite dans certaines régions sous la forme d'un objectif exprimé en nombre minimum de demi-journées à consacrer à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (par exemple : une fourchette de 10 à 12 demi-journées par mois). Mais, à l'inverse, Pôle emploi ne s'est donné aucun objectif concernant la part de l'emploi du temps des conseillers à consacrer aux contacts avec les entreprises.

Les activités orientées vers les entreprises, notamment la prospection et l'analyse des offres, servent en fait de marge d'ajustement et, dès lors, tendent à diminuer. Cette tendance est encore renforcée en période de conjoncture économique dégradée. En effet, la prospection devient plus difficile et il peut être tentant d'y consacrer moins de moyens, au détriment du recueil d'offres et de la relation avec les employeurs à plus long terme.

Au demeurant, Pôle emploi confirme lui-même ce constat : « *Le choix fait avec l'État et l'Unédic (…) était celui de prioriser le redéploiement de temps vers le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Toute augmentation du temps consacré à l'entreprise se serait faite au détriment des autres activités* ».

Cette phrase montre la distance prise entre la stratégie de Pôle emploi et son rôle d'intermédiaire sur le marché du travail : dans un processus d'accompagnement *vers l'emploi*, le temps consacré à l'entreprise ne devrait pas être réalisé au détriment de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; il est au contraire, en tant que moyen de connaissance du marché du travail, une condition nécessaire à la qualité de cet accompagnement.

[26] La répartition relative du temps de travail entre les trois activités d'accueil des demandeurs d'emploi, d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de service aux entreprises est de respectivement 30 %, 51 % et 19 %. À titre indicatif, dans les agences visitées en Allemagne, la répartition correspondante des effectifs était de 24 %, 42 % et 34 % en moyenne.

3 - La question d'une spécialisation dans les relations avec les entreprises

Pôle emploi s'oriente vers la distinction entre d'une part des conseillers spécialisés dans les relations avec les entreprises, et d'autre part des conseillers, de loin les plus nombreux, centrés exclusivement sur les demandeurs d'emploi.

Pôle emploi s'appuie à cet égard sur les résultats d'une expérimentation menée en 2013 et 2014, qui met en évidence un effet variable, mais globalement positif de la mise en place de conseillers spécialisés dans les relations avec les entreprises : reconnaissance en hausse des services de Pôle emploi de la part des employeurs (+ 4 à + 5 points par rapport aux agences témoins), délai plus court de satisfaction des offres, diminution du nombre moyen de candidats adressés aux entreprises par embauche (diminution comprise entre 0 et 10 selon les cas et les mois).

Tirant les conséquences de cette expérimentation, il a été décidé, dans le cadre de la convention tripartite signée avec l'État et l'Unédic en décembre dernier, de spécialiser sur le territoire 4 000 conseillers dédiés aux entreprises. Cependant, deux problèmes fondamentaux ne sont pas résolus :

- le fait qu'une spécialisation exclusive de certains conseillers dans la relation avec les entreprises soit considérée par celles-ci comme positive est peu étonnant, compte tenu de la faiblesse actuelle de cette activité. Pour autant, Pôle emploi n'a pas expérimenté la solution alternative d'un rééquilibrage du temps de travail des conseillers entre demandeurs d'emploi et entreprises : il n'est pas démontré que la mise en place d'un nombre limité de conseillers spécialisés est préférable ;

- cette étude ne résout pas non plus la question centrale de la connaissance du marché du travail par les conseillers qui s'occuperont exclusivement des demandeurs d'emploi. Pôle emploi s'appuie sur la conviction, non démontrée, qu'il n'est pas nécessaire pour un conseiller d'être en contact direct et régulier avec les employeurs pour connaître leurs attentes, appréhender de façon précise l'évolution du marché du travail, et pouvoir ainsi conseiller le plus efficacement possible les demandeurs d'emploi. L'opérateur estime qu'il suffit d'organiser un partage des connaissances entre les conseillers demandeurs d'emploi et les conseillers relations entreprise. Toutefois, les modalités pratiques de cet échange d'informations ne sont pas clairement

déterminées : ainsi, les projets de nouvelles fiches de postes des conseillers demandeurs d'emploi et relations entreprise ne mentionnent pas de procédure de coordination mutuelle.

Pôle emploi a précisé finalement à la Cour qu'il envisageait de mettre en place une « dominante d'activité » des conseillers, et non une spécialisation complète. Cette formulation tend à révéler qu'il a pris conscience de l'importance et de la difficulté d'une coordination entre conseillers uniquement affectés à la relation avec les entreprises et conseillers exclusivement affectés à la relation avec les demandeurs d'emploi.

En outre, cette orientation vers une spécialisation de certains conseillers sur les relations avec les entreprises intervient paradoxalement alors que Pôle emploi continue à exiger de tous ses conseillers l'acquisition d'un socle commun de compétences important[27]. Au total, Pôle emploi juge donc plus utile de demander aux conseillers emploi d'acquérir une technicité supplémentaire propre au métier de l'indemnisation, plutôt que de renforcer leur maîtrise des deux branches du marché du travail, l'offre et la demande d'emploi.

La spécialisation des conseillers emploi à l'étranger

En Allemagne, les conseillers emploi sont spécialisés, soit sur l'accueil des demandeurs d'emploi, soit sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi, soit sur la relation avec les entreprises. Ce choix a été motivé, selon la *Bundesagentur*, par un objectif de ciblage du recrutement des conseillers et de simplification du fonctionnement des agences.

Deux différences peuvent toutefois être relevées par rapport à la situation française :

a) Les conseillers « accompagnement des demandeurs d'emploi » et les conseillers « relation entreprises » sont conduits à travailler continûment ensemble, compte tenu des objectifs quantitatifs collectifs qui leur sont fixés.

[27] Les activités communes des conseillers représentent une partie importante de leur emploi du temps. L'accueil des demandeurs d'emploi et des entreprises, ainsi que l'inscription, représentent entre 31 % et 36 % du temps de travail.

Chaque équipe de conseillers « entreprises » d'une agence a en effet un objectif quantitatif de nombre d'offres d'emploi recueillies à pourvoir sur l'année. Pour cela, les conseillers « entreprises » doivent nécessairement prospecter pour recueillir suffisamment d'offres d'emploi, mais aussi pour rechercher avec leurs collègues conseillers accompagnement les profils des demandeurs d'emploi les plus adaptés aux offres.

De même, chaque équipe de conseillers « accompagnement » a un objectif de nombre de demandeurs d'emploi à réintégrer au marché de l'emploi et de durée moyenne du chômage. Pour atteindre ces objectifs, les conseils et les prescriptions aux demandeurs d'emploi doivent être en phase avec les besoins des entreprises. Les conseillers chargés de l'accompagnement sont ainsi amenés à recueillir un maximum d'informations auprès des conseillers entreprises.

b) La répartition des effectifs entre les équipes de conseillers « entreprises » et de conseillers « accompagnement » est équilibrée. Fin 2014, dans l'agence de Nuremberg, 33 conseillers étaient spécialisés « relation entreprises » et 67 « accompagnement des demandeurs d'emploi », soit un rapport de un à deux. Dans l'agence de Berlin Nord, les équipes « entreprises » comportaient 130 conseillers, contre 133 pour les équipes « accompagnement », soit un rapport de un pour un.

Au Royaume-Uni, il existe également des conseillers spécialisés « relation entreprises ». Dotés d'objectifs quantitatifs propres (nombre d'offres à pourvoir, comme en Allemagne), ils restent en faible nombre compte tenu des missions particulières des *JobCentre Plus*. L'agence St Marylebone de Londres, par exemple, comptait en 2014 deux postes de conseillers « relation entreprises » sur 61 agents.

B - Des compétences centrées sur les seuls demandeurs d'emploi

On observe également une distance croissante entre les qualités des conseillers attendues par l'encadrement local et par la direction générale. Les premiers s'inscrivent encore dans la conception du métier définie sous l'angle de l'accompagnement *vers l'emploi.* Au contraire, dans la fiche de poste du conseiller emploi du nouveau référentiel des métiers (2013), 4 missions sur les 6 définies, 54 activités sur 60, et 44 compétences sur 48 apparaissent comme indépendantes du rôle d'intermédiaire de Pôle emploi entre l'offre et la demande d'emploi.

1 - Le recrutement des conseillers

Il n'existe pas de formation initiale spécifique demandée pour exercer le métier de conseiller emploi. Les recrutements sont effectués sur la base de la fiche de poste du référentiel des métiers, ainsi que sur le fondement de plusieurs critères définis en 2013 à l'occasion des plans de recrutement gouvernementaux de 4 000 conseillers emploi.

Ces critères portent avant tout sur les qualités relationnelles des candidats, voire sur une éventuelle expérience en ressources humaines ou même en accompagnement des demandeurs d'emploi. En revanche, la connaissance de l'économie, de l'entreprise ou du marché du travail ne sont pas mentionnées.

Offre d'emploi « conseiller emploi » (2013)

a) Profil recherché : « *Vous justifiez d'une formation de niveau Bac+2 et d'une première expérience significative. Une expérience professionnelle en RH et/ou accompagnement de demandeurs d'emploi dans d'autres structures seraient un plus. Vos qualités relationnelles, notamment d'écoute active, de conseil et de travail en équipe vous permettront également de réussir pleinement cette mission.* »

b) Protocole d'entretien de recrutement, avril 2013 : « *Dimension à observer : - Relation de service : recherche la satisfaction de l'interlocuteur par une attitude d'écoute active ; pratique la reformulation, le feed-back ; établit et entretient facilement une relation ; comprend la perception de l'autre, se décentre de lui-même ; interprète les attitudes verbales et non verbales ; est ouvert à son environnement.* »

De fait, les conseillers qui ont été recrutés dans le cadre des plans gouvernementaux avaient, pour 64 % d'entre eux, des profils généralistes (secrétariat, sciences humaines, métiers du social, lettres, enseignement, communication, santé, etc.). Les diplômés de formations commerciales et ventes ne représentaient que 15 % des recrutements et les spécialités en économie, droit, gestion, et comptabilité 14 %.

2 - La formation des conseillers

Le même constat peut être dressé en ce qui concerne la formation interne des conseillers. Ainsi, la formation des nouveaux recrutés présente une approche déséquilibrée entre offre et demande d'emploi. À titre d'illustration, le support de formation est 3,6 fois plus long pour les

problématiques des demandeurs d'emploi (40 pages sur le total de 66) que pour celles des entreprises (11 pages).

De même, le parcours des nouveaux agents de 35 jours (en 14 modules, sans compter 20 jours d'immersion tutorée en agence) comprend 22 jours (8 modules) sur des thématiques relatives à la demande d'emploi, contre 3 jours (1 module) pour l'offre et 10 jours (5 modules) pour des thématiques communes.

Pôle emploi est conscient de cette situation et annonce son intention de renforcer la formation sur la connaissance de l'offre d'emploi. Il est toutefois prévu d'enrichir en 2015 la formation des nouveaux recrutés sur le marché du travail de deux jours seulement.

Le recrutement et la formation des conseillers à l'étranger

En Allemagne, l'offre d'emploi pour un poste de conseiller mentionne les caractéristiques attendues suivantes (exemple d'un poste dans l'agence de Ludwigshafen, fin 2014) :

- diplôme universitaire, par exemple dans les domaines de l'accompagnement social, de l'économie de l'entreprise, de l'éducation[28] ;

- connaissances du marché du travail et du marché de la formation souhaitables, de même que l'expérience des relations avec les jeunes ;

- autonomie, capacité de communication, capacité de travail et service au client.

Au Royaume-Uni, sont citées comme qualités-clés des conseillers l'écoute, la capacité de communication, l'engagement, la compréhension du marché du travail et la connaissance de la situation locale – sujets sur lesquels ils continuent à être formés après leur recrutement.

[28] Des diplômes universitaires spécifiques au métier de conseiller ont par ailleurs été créés en 2006. Ils peuvent notamment être délivrés par l'université de la *Bundesagentur.*

3 - Une expertise insuffisante du marché du travail

Les enquêtes de satisfaction menées auprès des demandeurs d'emploi (mars 2014) et des entreprises (mai 2014) montrent que l'expertise du marché du travail est, avec les prestations proposées, la dimension vis-à-vis de laquelle les demandeurs d'emploi sont les moins satisfaits des conseillers de Pôle emploi, de même que les entreprises (Cf. annexe n° 1).

Les outils mis à disposition des conseillers présentent à cet égard des lacunes importantes : les informations à disposition des conseillers sont soit parcellaires, soit largement périmées. Ainsi, les applications informatiques n'indiquent, par métier, que le nombre d'offres et de demandeurs d'emploi dans la seule semaine de l'inscription (application « information marché du travail ») ou sur une période plus longue (un an) à l'échelle territoriale souhaitée, mais avec deux ans de retard (application « mon marché du travail »).

D'autres sources d'information existent pour les conseillers (par exemple, le diagnostic territorial effectué localement ou l'enquête « besoins de main d'œuvre »), mais elles restent éparses et de qualité inégale.

C - Un pilotage insuffisant de l'activité des conseillers

Les modalités d'encadrement des conseillers ne garantissent pas davantage la réalisation de la mission d'intermédiation.

1 - Une absence d'objectifs quantitatifs individuels pour les conseillers

Les objectifs et indicateurs utilisés par Pôle emploi pour orienter sa gestion ne sont pas déclinés jusqu'au niveau des conseillers.

Selon l'opérateur, les conseillers ne peuvent en effet se voir fixer d'objectifs quantitatifs individuels, en application d'un accord national Unédic de 2004 qui avait interdit provisoirement l'utilisation de données informatiques relatives à l'activité à des fins d'évaluation individuelle. Ainsi, les objectifs fixés aux conseillers sont des « *contributions aux résultats collectifs* », qui ne sont pas mesurées au niveau individuel.

En réalité, cette situation s'explique par les hésitations de la direction de Pôle emploi qui continue, face à la sensibilité syndicale sur le sujet, à appliquer l'accord de 2004, alors que celui-ci aurait dû être remplacé : selon la convention collective nationale de Pôle emploi, l'accord devait en effet continuer à s'appliquer *« jusqu'à l'entrée en vigueur au plus tard en 2010, de dispositions substitutives renégociées »*, toujours absentes à ce jour.

Cette situation est d'autant moins admissible que des objectifs quantifiés ont existé par le passé (par exemple : nombre de demandeurs d'emploi à convoquer en entretien ou nombre de dossiers à traiter sur le périmètre indemnisation) et qu'ils continuent à s'appliquer pour certains dispositifs comme l'accord national interprofessionnel sur l'accompagnement des jeunes (ANI Jeunes) et le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), auxquels des conseillers sont affectés[29].

Les objectifs quantitatifs des conseillers à l'étranger

En Allemagne, les objectifs quantitatifs ne sont pas fixés au niveau individuel, mais à celui des équipes de conseillers, qui comportent généralement 5 ou 6 personnes. Ces objectifs quantitatifs sont par exemple le nombre d'offres recueillies à pourvoir sur l'année (équipes de conseillers entreprises) ou la durée du chômage (équipes de conseillers accompagnement des demandeurs d'emploi).

Au Royaume-Uni, les conseillers ont des objectifs quantitatifs individuels. L'indicateur principal décline généralement celui de l'agence, lui-même repris des échelons supérieurs : la part des demandeurs d'emploi sortis de l'indemnisation chômage en moins d'un an, avec également un suivi des durées intermédiaires (à 3 mois, 6 mois et 9 mois). Les conseillers sont évalués deux fois par an, en plus de points réguliers (mensuels généralement) sur leur activité. Une partie des primes versées dépend de l'atteinte des objectifs individuels. Par exemple, en 2014, dans l'agence St Marylebone de Londres, l'atteinte du premier niveau d'objectif - sur un total de trois niveaux - aboutissait à un montant de prime de 600 £ environ.

[29] Par exemple, pour l'ANI Jeunes, certains financements ne sont déclenchés qu'en fonction de l'atteinte de jalons d'avancée des jeunes dans leur parcours vers l'emploi. Pour le CSP, l'objectif est de trouver 50 % de solutions aux demandeurs d'emploi concernés, dans une liste pré définie (emploi durable, contrat aidé marchand, etc.).

2 - Un encadrement peu adapté

Les responsables d'équipe de conseillers indiquent manquer de temps pour être véritablement en position d'appui et d'orientation de l'activité de leurs collaborateurs. La taille moyenne des équipes qu'ils encadrent peut être estiméeà 15,9 conseillers[30] : cette taille est trop importante, selon une grande partie d'entre eux, compte tenu de la nature des activités à suivre et de la multiplicité des tâches de gestion qu'ils ont par ailleurs à assurer (planning, accueil, réunions externes à l'agence, etc.)[31].

Ainsi, l'accompagnement des agents – qui comprend des temps de management, comme l'entretien professionnel annuel ou l'entretien de suivi d'activité, mais aussi les formations et les tutorats – ne représente que 7,3 % du temps de travail des personnels travaillant en agence hors conseillers référents, catégorie au sein de laquelle sont intégrés les responsables d'équipe et directeurs d'agence.

Enfin, il est important de souligner que le suivi de l'activité individuelle des conseillers reste un sujet difficile. Les entretiens individuels entre responsable d'équipe et conseiller, ayant pour but de suivre l'activité de ce dernier, ne sont pas toujours acceptés et, selon les managers locaux, restent peu fréquents.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La nouvelle stratégie de Pôle emploi aboutit à une redéfinition de ce qui est désormais considéré comme son cœur de métier par cet organisme, ainsi que par l'État et l'Unédic : l'accompagnement « renforcé » d'un nombre limité de certains demandeurs d'emploi et de certaines entreprises.

[30] Sur la base d'un effectif de 35 242 conseillers en CDI au 31 décembre 2013 (source : direction des ressources humaines de Pôle emploi), d'un nombre d'équipe moyen par agence de 2,44 (source : Pôle emploi, DOT. *Éléments sur l'organisation des équipes*, juin 2013) et d'un nombre d'agences et points relais de 907.

[31] La lourdeur du fonctionnement peut, à cet égard, être relevée. À titre d'illustration, en 2013, les documents de la direction générale diffusés par l'intranet à destination du réseau étaient au nombre de 549 pour un total de 4 085 pages d'instructions, notes techniques et décisions diverses (hors tableau de 2 966 pages relatif au suivi des conventions de recettes). Sur ce total, la réglementation des allocations et des aides représentait 7,8 % des documents (26 % du nombre de pages), et les documents liés aux offres de service 18,9 % (40,7 % en nombre de pages).

Les conséquences que Pôle emploi tire de cette orientation stratégique pour son organisation modifient en profondeur l'articulation entre entreprises et demandeurs d'emploi. L'expertise du marché du travail n'est pas garantie, ce qui peut fragiliser le rôle d'intermédiaire de Pôle emploi.

À cet égard, l'accumulation des éléments suivants est préoccupante :

- *ciblage restrictif de la prospection des offres d'emploi, transformant Pôle emploi en représentant d'un type délimité de demandeurs d'emploi auprès des entreprises ;*
- *abandon de tout objectif de nombre d'offres collectées, qui favorisait auparavant le contact avec les entreprises ;*
- *liens distendus avec une partie très majoritaire de la demande et de l'offre d'emploi, considérées comme autonomes ;*
- *pourcentage du temps de travail des conseillers consacré à l'entreprise réduit à 12 % ;*
- *recherche dans les recrutements d'une posture d'écoute des demandeurs d'emploi plutôt que d'une connaissance du marché du travail ;*
- *formation des conseillers privilégiant des compétences orientées vers les seuls demandeurs d'emploi.*

Cette orientation stratégique représente une inflexion majeure. Elle intervient sans que les missions définies par la loi aient été modifiées, et bien que la fusion ANPE-Assédic ait renforcé la vocation universelle de l'organisme, en lui confiant la responsabilité de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Le risque est réel de voir l'établissement assurer désormais à une petite minorité des demandeurs d'emploi et des entreprises des services du même ordre que ceux qu'il entendait apporter précédemment à la majorité d'entre eux, et de le voir simultanément réduire fortement ses prestations pour les publics majoritaires.

En définitive, la question qui est posée est celle du contenu attendu du service public de l'emploi et de l'articulation entre ses différents acteurs (Pôle emploi, cotraitants, sous-traitants).

Dans ce contexte, la Cour préconise, au regard des observations précédentes, les orientations suivantes :

- *maintenir le rôle d'intermédiaire de Pôle emploi sur le marché du travail, conformément aux missions actuellement fixées par la loi ;*
- *renforcer la connaissance par Pôle emploi du marché du travail, et particulièrement des entreprises, afin que les conseils et services proposés aux demandeurs d'emploi reposent notamment sur la connaissance approfondie des besoins de celles-ci.*

Elle formule également trois recommandations :

- *faire une place plus grande à la connaissance du marché du travail et des entreprises dans le recrutement et la formation de tous les conseillers ;*
- *fixer aux conseillers ou aux équipes de conseillers des objectifs individualisés qualitatifs mais aussi quantitatifs, le cas échéant en renégociant l'accord collectif de 2004 relatif au suivi de l'activité, comme la convention collective prévoyait de le faire avant 2010 ;*
- *faire réaliser, sous l'égide d'une instance externe à Pôle emploi, des études de cohortes permettant d'apprécier la qualité et la performance des différentes modalités (internes et externes) de suivi des demandeurs d'emploi, ainsi que celles des processus de diagnostic et d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces modalités de suivi.*

Chapitre III

Des difficultés opérationnelles persistantes

La nouvelle organisation des services de Pôle emploi n'a pas permis de résoudre certaines difficultés opérationnelles de l'opérateur :

- le diagnostic de la situation des demandeurs d'emploi et des entreprises, étape essentielle de l'accompagnement, constitue un point critique pour Pôle emploi : sa qualité n'est pas garantie et il intervient parfois trop tardivement ;
- la différenciation des publics entre les différentes modalités d'accompagnement présente des décalages par rapport à la réalité des situations : en particulier, la problématique centrale du chômage de longue durée est insuffisamment prise en compte ;
- l'intensité de la modulation de l'accompagnement entre les différentes modalités de suivi est faible : ainsi, la fréquence des contacts avec les conseillers des demandeurs d'emploi en accompagnement « renforcé » est inférieure aux objectifs du système antérieur du suivi mensuel personnalisé de l'ANPE, qui visait l'ensemble des demandeurs d'emploi ;
- Pôle emploi dispose de marges réelles en termes d'utilisation des moyens. Les emplois du temps des conseillers ne permettent pas d'utiliser au mieux leurs compétences, et l'étendue du réseau contribue à disperser les moyens.

I - Une connaissance insuffisante des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises

La connaissance des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises représente un double enjeu pour Pôle emploi.

Il s'agit tout d'abord de porter un diagnostic exact et rapide sur la situation de chaque demandeur d'emploi et de chaque entreprise pour proposer individuellement les services les plus adaptés possibles au retour à l'emploi. Cette première étape de l'accompagnement présente à cet égard des insuffisances.

La bonne connaissance des demandeurs d'emploi et des entreprises devrait également permettre d'établir, à un niveau global, une typologie précise des demandeurs d'emploi et des entreprises, afin de s'assurer de la bonne adéquation des services offerts aux besoins effectifs. Pôle emploi ne dispose pas de cette référence.

A - Un diagnostic initial insatisfaisant

Malgré l'importance de l'activité d'accueil et d'inscription dans l'emploi du temps des conseillers, le diagnostic de la situation des demandeurs d'emploi et des employeurs est insatisfaisant.

a) Pour les demandeurs d'emploi, il est censé être effectué, depuis 2011, lors d'un rendez-vous unique d'inscription, de constitution du dossier de demande d'allocation, et de diagnostic (EID). Dans les faits, celui-ci souffre d'un manque de temps, les premières phases d'inscription et d'indemnisation étant chronophages et la durée totale du rendez-vous étant théoriquement limitée à 50 minutes. De plus, alors qu'il suppose une compétence professionnelle particulièrement élevée, ce diagnostic est réalisé indifféremment par tous les conseillers, y compris les conseillers spécialisés dans l'indemnisation.

En outre, lorsque la réalisation du diagnostic n'a pas été faite lors de l'entretien d'inscription, elle est remise au rendez-vous suivant, généralement le premier rendez-vous obligatoire qui a lieu au quatrième mois de chômage, ce qui est trop tardif.

En conséquence, les éléments de diagnostic existants dans le système informatique sont peu ou mal renseignés. Selon Pôle emploi, la rubrique « adéquation du profil par rapport au marché du travail » n'est pas renseignée dans 77 % des cas, la « capacité de mise en œuvre » des actions proposées n'est pas indiquée pour 84 % des demandeurs d'emploi, et l'existence ou non de « freins potentiels » au retour à l'emploi n'est pas précisée dans 86 % des dossiers.

La nouvelle convention pluriannuelle 2015-2018 signée par l'État, l'Unédic et Pôle emploi a tenté de remédier aux insuffisances du diagnostic actuel en remplaçant l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) mis en place en 2011 par deux phases distinctes :

- d'une part, une inscription et une demande d'allocations faites dans un cadre dématérialisé, avant le premier entretien dans une agence de proximité ;
- d'autre part, un premier entretien, réalisé dans un délai de deux à quatre semaines après la demande d'inscription et centré sur le diagnostic.

L'outil correspondant d'appui au diagnostic ne devrait être mis à la disposition des conseillers qu'à la fin du premier trimestre 2016.

L'organisation du diagnostic initial en Allemagne

En Allemagne, le diagnostic initial est précédé d'une préparation de 30 à 40 minutes environ, destinée au recueil de toutes les informations nécessaires : l'objectif de cette phase préalable est de permettre de n'aborder aucun sujet administratif lors du rendez-vous de diagnostic.

L'entretien de diagnostic lui-même est réalisé par un conseiller accompagnement des demandeurs d'emploi. Il dure de 45 à 60 minutes environ. Les conseillers accompagnement ont la possibilité de croiser leurs conclusions avec celles d'un logiciel d'évaluation de la distance au marché du travail.

b) En ce qui concerne les employeurs, le diagnostic est réalisé lors de l'enregistrement de l'offre. Comme pour les demandeurs d'emploi, la faiblesse du diagnostic se déduit des éléments figurant dans les systèmes informatiques pour caractériser leur situation au regard de l'emploi : ainsi, aucune spécificité (compétences, savoir-faire requis) n'est enregistrée pour 53,4 % des offres d'emploi.

Tableau n° 4 : nombre de spécificités renseignées dans les dossiers des offres d'emploi et des demandeurs d'emploi

Nombre de spécificités	0	1 à 5	6 à 10	Plus de 10	Total
Offres d'emploi	53,4 %	18,8 %	16,6 %	11,2 %	100,0 %
Demandeurs d'emploi	22,4 %	19,1 %	23,7 %	34,8 %	100,0 %
dont métier 1	*15,4 %*	*18,4 %*	*25,7 %*	*40,4 %*	*100,0 %*
dont métier 2	*35,2 %*	*20,4 %*	*20,0 %*	*24,4 %*	*100,0 %*

Source : Pôle emploi, SIAD, indicateur des spécificités du ROME, France entière, enquête réalisée en mars 2014 (demandeurs d'emploi) et avril 2014 (offres d'emploi)

B - Une prise en charge imparfaite de la diversité des demandeurs d'emploi

Pôle emploi ne dispose pas de références sur les besoins de la population des demandeurs d'emploi, qui permettraient d'améliorer son offre et ses compétences internes en les adaptant à la diversité des cas.

1 - Un décalage entre le profil des demandeurs d'emploi et les modalités de suivi

Des marques d'inadéquation peuvent être observées entre le choix des modalités de suivi et le principal « axe de travail » du demandeur d'emploi, c'est-à-dire le type de difficulté qu'il doit surmonter pour retrouver un emploi. Pôle emploi a défini une correspondance théorique entre cet « axe de travail » et la modalité d'accompagnement, représentée en gris dans le tableau ci-dessous. Or cette correspondance n'est que très imparfaitement réalisée dans les faits.

Tableau n° 5 : axe de travail par modalité de suivi (novembre 2014)

Axe de travail principal	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
Retour direct à l'emploi	72 %	28 %	21 %	40 %
Techniques de recherche d'emploi	8 %	15 %	12 %	12 %
Stratégie de recherche d'emploi	5 %	21 %	15 %	14 %
Adaptation au marché du travail	3 %	11 %	13 %	9 %
Élaboration du projet professionnel	5 %	16 %	22 %	13 %
Levée des freins périphériques	3 %	6 %	14 %	7 %
Axe « à approfondir »	3 %	3 %	4 %	3 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Pôle emploi, réponse à la contradiction du 6 février 2015. DEFM ABC. Les cases grisées indiquent la correspondance déterminée par Pôle emploi entre axe de travail et modalité de suivi. Par exemple : les demandeurs d'emploi dont l'axe de travail est « retour direct à l'emploi » sont théoriquement affectés en modalité « suivi » ; ceux dont l'axe de travail est « techniques de recherche d'emploi » peuvent être affectés dans l'une des trois modalités de suivi

Ce tableau montre que, dans de nombreux cas, les demandeurs d'emploi se voient affecter une modalité d'accompagnement incohérente

avec leur « axe de travail » : il en va ainsi de 16 % des demandeurs d'emploi en « suivi », de 51 % des cas en « guidé », et de 21 % des cas en « renforcé ».

On peut également relever que 28 % des demandeurs d'emploi de la modalité « guidé » et 21 % de la modalité « renforcé » sont considérés comme « en retour direct à l'emploi » et devraient donc relever de la modalité « suivi ». Inversement, 8 % des demandeurs d'emploi en « suivi » et 22 % des demandeurs d'emploi en « guidé » ont un « axe de travail » concernant l'élaboration de leur projet professionnel ou la levée des freins périphériques, et devraient se trouver en « renforcé ».

Selon une évaluation réalisée par Pôle emploi[32], 35 % des conseillers en moyenne (49 % pour les conseillers de la modalité « suivi ») estiment eux-mêmes que plus de 25% des demandeurs d'emploi qui leur sont affectés devraient relever d'une autre modalité de suivi.

Pourtant, paradoxalement, le changement de modalité est peu fréquent. La part des demandeurs d'emploi ayant quitté leur modalité pour une autre au bout de six mois n'est que de 6,6 % pour la modalité « suivi », 5,2 % pour la modalité « guidé » et 10,5 % pour la modalité « renforcé » (mesure faite entre septembre 2013 et mars 2014). La rareté des passages d'une modalité à l'autre ne permet ni de corriger les diagnostics erronés, ni de tenir compte de la détérioration de la situation du demandeur d'emploi dans le temps.

Dès lors, Pôle emploi n'offre pas de solution adaptée à la totalité des demandeurs d'emploi dans le cadre actuel des modalités de suivi. Cette situation est préoccupante, car l'attribution d'une modalité de suivi définit le niveau de service dont bénéficieront les demandeurs d'emploi. Le fait que cette affectation ne réponde pas à des critères clairs ne permet pas de garantir qu'à situation comparable, les demandeurs d'emploi bénéficieront d'un égal accès au service public de l'emploi.

2 - Une prise en compte très insuffisante de l'allongement de la durée du chômage

Alors que l'ancienneté moyenne de la situation de chômage a fortement augmenté au cours des dernières années (Cf. introduction), les modalités d'accompagnement de Pôle emploi ne permettent pas de traiter convenablement cette situation.

[32] Pôle emploi. *Résultats de l'évaluation de la nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi*. Comité stratégique et d'évaluation du 17 juillet 2014.

Dans la conception qu'a l'opérateur de l'accompagnement « renforcé », celui-ci est en effet destiné aux demandeurs d'emploi définis comme « *ayant des difficultés* », mais restant encore « *employables et s'inscrivant dans une démarche de retour à l'emploi* ». Cette modalité peut donc contribuer à prévenir le chômage de longue durée pour un faible nombre de demandeurs d'emploi, mais elle n'est pas une solution pour la plus grande partie des demandeurs d'emploi d'ores et déjà tombés dans le chômage de longue durée. De fait, l'accompagnement « renforcé » est celui qui présente la plus faible proportion de demandeurs d'emploi ayant dépassé un an de chômage : il n'en compte que 36,5 % contre 46,7 % pour la modalité « suivi ».

Tableau n° 6 : ancienneté au chômage par modalité d'accompagnement (avril 2014)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
Moins de 3 mois	18,2 %	21,0 %	23,0 %	20,8 %
Entre 3 et 6 mois	14,2 %	15,6 %	16,8 %	15,2 %
Entre 6 mois et 1 an	20,9 %	21,7 %	23,8 %	21,6 %
Entre 1 et 2 ans	20,5 %	20,7 %	19,2 %	20,2 %
Plus de 2 ans	26,2 %	21,1 %	17,3 %	22,2 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Pôle emploi, fichier historique administratif. DEFM ABC, France métropolitaine

Les demandeurs d'emploi de longue durée bénéficient de fait essentiellement, soit d'un accompagnement « suivi », comme les demandeurs d'emploi les plus autonomes et proches de l'emploi, soit d'un accompagnement intermédiaire dit « guidé ».

À l'intérieur de ces modalités, leurs difficultés ne sont pas clairement prises en compte. En effet, alors que la modalité « suivi » est composée à 47 % de demandeurs d'emploi de longue ou de très longue durée, Pôle emploi considère que 81 % des demandeurs d'emploi de cette modalité sont très proches de l'emploi (axe de travail « retour direct à l'emploi » ou « techniques de recherche d'emploi »). Certes, certains demandeurs d'emploi de longue durée ont des activités réduites, mais pas dans une proportion si importante.

Le fait qu'il n'existe pas de réponse spécifiquement adaptée à l'allongement de la durée du chômage pose donc, sur ce point également, la question du contenu du service public.

Pôle emploi, l'Unédic et l'État sont conscients de cette situation. L'opérateur envisage plusieurs solutions, retracées dans le cadre de la convention pluriannuelle 2015-2018, qui portent pour l'essentiel sur la prévention du chômage de longue durée : une réforme de la phase de diagnostic, avec de meilleurs outils de repérage donnés aux conseillers ; une augmentation des capacités d'accompagnement « renforcé », « global » et « intensif jeunes », avec un objectif de démarrage plus précoce pour ces modalités d'accompagnement.

Il reste toutefois que, si la prévention du chômage de longue durée est essentielle, la question des demandeurs d'emploi déjà inscrits depuis longtemps à Pôle emploi demeure sans réponse satisfaisante.

La prise en charge des chômeurs de longue durée à l'étranger

En Allemagne comme au Royaume-Uni, les chômeurs de longue durée font l'objet d'une prise en charge spécifique, sans toutefois que l'efficacité comparée de ce système soit connue.

En Allemagne, les demandeurs d'emploi qui n'ont plus droit aux indemnités chômage sont suivis par des *JobCenters*, qui versent l'assurance sociale des demandeurs d'emploi. Ces structures, au nombre de 400 environ, ne sont pas gérées de façon unique. 75 % d'entre elles environ sont composées d'agents des municipalités et de la *Bundesagentur*, cette dernière pouvant également prendre en charge une partie des fonctions support. Les autres *JobCenters* sont gérés soit par des municipalités, soit de façon indépendante.

Au Royaume-Uni, les demandeurs d'emploi n'ayant pas retrouvé un emploi au bout d'un an (neuf mois pour les jeunes de moins de 25 ans) sont pris en charge par des prestataires extérieurs pour une durée de deux ans (« *Work Programme* », mis en place en juin 2011). Ces prestataires sont au nombre de 18 au total. Les demandeurs d'emploi qui n'ont pas retrouvé un emploi au bout de ces deux années retournent dans les *JobCentre Plus*.

II - La faible intensité de l'accompagnement

Pôle emploi ne dispose pas non plus de références lui permettant de s'assurer que les actes proposés dans le cadre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises sont suffisamment nombreux et adaptés à la typologie des publics de demandeurs d'emploi et d'entreprises.

En outre, les indicateurs de volume ou de qualité des actes de Pôle emploi font apparaître une intensité de service globalement faible, y compris pour les demandeurs d'emploi et les entreprises bénéficiant d'un suivi « renforcé ».

Cela est vrai qu'il s'agisse des contacts avec les conseillers comme des services proposés en dehors de ces contacts.

A - Les contacts avec les conseillers

1 - Des actes d'accompagnement des demandeurs d'emploi en nombre limité

Comme le montre le tableau ci-dessous, la proportion de demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas, sur une durée d'un an, d'un entretien avec un conseiller n'est pas négligeable. Il en est de même pour ceux qui ne se sont vu proposer aucune action[33].

Ce constat est observable y compris pour les demandeurs d'emploi en modalité de suivi « renforcé », contrairement aux objectifs qui étaient affichés par Pôle emploi lors de la réforme des services menée en 2012.

Tableau n° 7 : demandeurs d'emploi sans acte d'accompagnement dans les douze derniers mois, par type de modalité d'accompagnement

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global
Sans entretien	29,3%	21,3%	12,2%	3,2%
Sans proposition d'action	51,2%	39,7%	24,8%	20,6%
Sans mise en contact	66,0%	60,2%	51,2%	44,3%
Sans prestation réalisée	72,1%	59,3%	40,2%	36,2%

Source : Pôle emploi, OPALE. DEFM catégories A, B, C hors intermittents présents au 31 décembre 2014 et affectés à un conseiller, soit 4 565 420 demandeurs d'emploi. « Entretien » : rendez-vous avec un conseiller. « Proposition d'action » : action proposée par un conseiller, qui peut être une mise en contact ou une prestation. « Mise en contact » : contact entre offre et demande d'emploi. « Prestation » : atelier ou formation prescrit par un conseiller.

[33] Ces données portent sur un périmètre différent de celui du suivi en interne par les conseillers de Pôle emploi. Celui-ci correspondrait aux demandeurs d'emploi rattachés de catégorie A et B dont le premier entretien obligatoire a été réalisé, hors intermittents et hors suivi délégué externe. Interrogé par la Cour, Pôle emploi n'a pas apporté de précision méthodologique, ni communiqué les données correspondant à l'ensemble du suivi interne des demandeurs d'emploi. Il a fourni les chiffres reproduits dans les tableaux suivants, dont le périmètre est limité aux seuls demandeurs d'emploi suivis en interne et présents de façon continue pendant six mois, dans la même modalité, de septembre 2013 à février 2014. Ces chiffres sont cependant suffisants pour confirmer la faible intensité de l'accompagnement.

75 % des demandeurs d'emploi en modalité d'accompagnement « renforcé » – qui ont pourtant la fréquence d'entretiens la plus élevée – n'ont eu que quatre contacts ou moins en six mois avec leur conseiller. La fréquence des contacts est donc inférieure à l'objectif que poursuivait antérieurement le suivi mensuel personnalisé, malgré la diversification possible de ces contacts (entretien physique ou téléphonique, courrier électronique, suivi 100 % web en cours de déploiement pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes et volontaires).

Tableau n° 8 : nombre d'entretiens et de contacts sur une période de six mois

	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
1 entretien ou contact	7 %	4 %	5 %	5 %
2 entretiens ou contacts	52 %	45 %	28 %	46 %
3 entretiens ou contacts	23 %	26 %	25 %	25 %
4 entretiens ou contacts	10 %	13 %	17 %	12 %
5 entretiens ou contacts et plus	8 %	13 %	25 %	12 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Pôle emploi, fichiers historiques administratifs. Cohortes observées sur la période septembre 2013-février 2014

2 - Une intensité de l'accompagnement qui décroît avec l'ancienneté du chômage

L'intensité de l'accompagnement se réduit en outre fortement avec l'ancienneté du chômage. La part des demandeurs d'emploi sans préconisation d'action entre 13 et 18 mois de chômage est comprise entre 60 % et 85 % selon la modalité de suivi ; elle est deux fois plus importante qu'entre 1 et 6 mois de chômage.

Tableau n° 9 : demandeurs d'emploi sans préconisation d'action

	Suivi	Guidé	Renforcé
Entre 1 et 6 mois de chômage	39 %	32 %	30 %
Entre 7 et 12 mois de chômage	72 %	63 %	56 %
Entre 13 et 18 mois de chômage	86 %	77 %	59 %

Source : Pôle emploi, fichiers historiques administratifs. Cohortes observées sur la période septembre 2013-février 2014

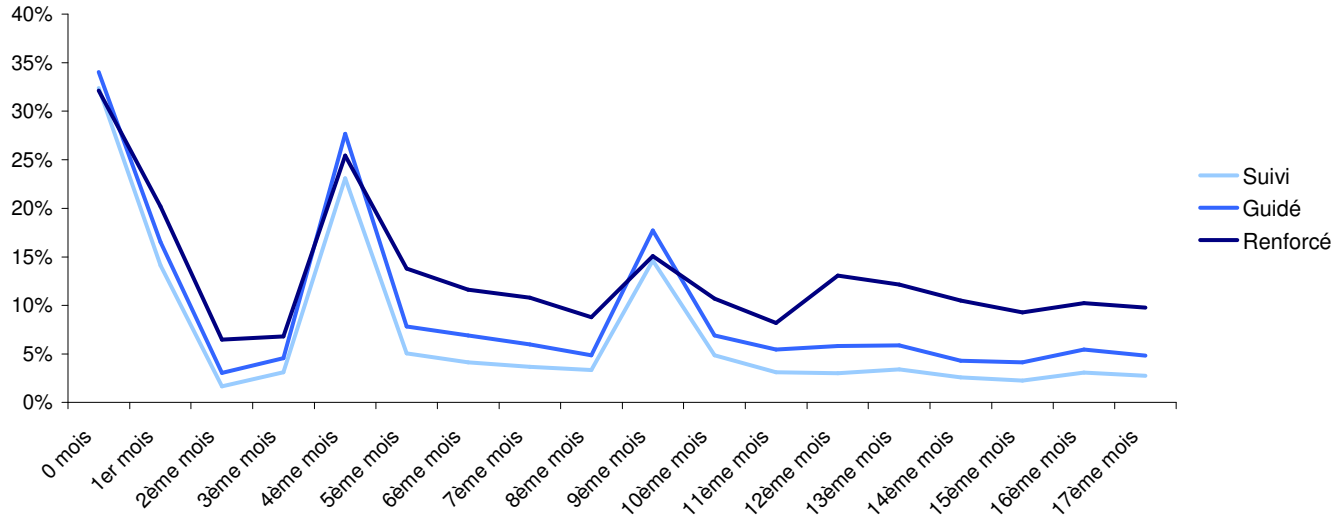
En réalité, les actes d'accompagnement sont déterminés par le calendrier des rendez-vous obligatoires. Les préconisations d'action interviennent en plus grande proportion au moment des contacts obligatoires : entretien d'inscription, entretiens du 4e et du 9e mois.

Le constat est le même pour les mises en relation. Leur fréquence diminue avec la durée du chômage, la proportion mensuelle de demandeurs d'emploi ayant une mise en relation passant de plus de 6,5 % jusqu'à 6 mois de chômage, à 5 % après plus de deux ans de chômage. Leur périodicité est également principalement liée aux contacts obligatoires[34].

Les services sont donc à la fois peu nombreux et proposés essentiellement en fonction du calendrier des contacts obligatoires.

[34] Cf. graphique figurant en annnexe n° 2.

Estimation de la proportion mensuelle des demandeurs d'emploi ayant une proposition d'action en fonction de l'ancienneté au chômage



Source : Pôle emploi, fichier historique administratif, juillet 2014. Les actions englobent les ateliers et les prestations pouvant être proposés aux demandeurs d'emploi par leur conseiller. Les propositions de formations ne sont pas prises en compte.

3 - Un contrôle insuffisant de la recherche d'emploi

La loi du 1er août 2008, adoptée quelques mois après la création de Pôle emploi, prévoit, parmi les droits et obligations des demandeurs d'emploi, que ceux-ci sont tenus *« d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi »* (article L 5411-6 du code du travail). En cas de manquement, les sanctions peuvent aller de 15 jours à six mois de radiation.

Il n'existe pas, au sein de Pôle emploi, d'organisation particulière pour effectuer le contrôle de la recherche d'emploi : celui-ci fait partie des missions des conseillers qui, en contrepartie de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, doivent s'assurer que ceux-ci s'acquittent de leurs obligations.

Le défaut de suivi des demandeurs d'emploi dans ce domaine a été mis en évidence par une étude menée en 2013 et 2014 par Pôle emploi. Cette enquête a relevé une insuffisance de recherche d'emploi dans 8 % à 35 % des cas dans les agences testées[35]. L'insuffisance de recherche d'emploi ne représentait pourtant en moyenne en 2013 que 2,5 % des cas de radiation, les radiations représentant elles-mêmes 11,5 % des sorties de liste de Pôle emploi. La convention tripartite 2015-2018 indique que Pôle emploi *« améliorera sa capacité de contrôle de la recherche d'emploi (…) selon des modalités opérationnelles qui seront précisées courant 2015 ».*

De façon générale, le renoncement à toute norme précise de fréquence des entretiens est dommageable pour le service minimum à offrir aux demandeurs d'emploi. En abandonnant l'application d'une telle norme, Pôle emploi ne se donne pas non plus tous les moyens du contrôle de la recherche d'emploi.

4 - La faiblesse des services rendus aux employeurs

Comme pour les demandeurs d'emploi, Pôle emploi ne dispose pas d'étude qui déterminerait le besoin en services destinés aux recruteurs. Cependant, les constats suivant peuvent être effectués :

[35] Cette grande variabilité des chiffres, de 8 à 35 % s'explique selon Pôle emploi par la méthode de constitution des échantillons de demandeurs d'emploi soumis à l'étude : 8 % correspond à une constitution aléatoire de l'échantillon dans trois agences testées ; les autres méthodes, plus ciblées, aboutissent à des taux supérieurs.

a) Les entreprises ont peu recours aux services d'aide au recrutement[36] offerts par Pôle emploi. Ceux-ci sont d'ailleurs restreints. Les offres ordinaires (67,2 % des offres enregistrées sur la période janvier-mai 2014) n'ont accès qu'à un seul service d'aide au recrutement : il s'agit de l'aide à la rédaction des offres d'emploi, qui n'est mobilisée que pour 7,3 % d'entre elles.

En ce qui concerne les offres en accompagnement renforcé (32,8 % des offres), seul le service de présélection des candidats est largement mobilisé, dans 95 % des cas. Les autres services (valorisation, évaluation des candidats, aide à l'analyse des postes, aide à la conduite d'entretien, adaptation des postes) ne concernent en revanche chacun qu'entre 2 % et 6 % des offres.

b) Cette faible intensité des services ne résulte pas de besoins limités des entreprises. Ainsi, selon une étude menée en Aquitaine[37], 20 % des entreprises en accompagnement renforcé estiment que des services d'analyse de poste ou d'aide à la conduite d'un entretien d'embauche leur auraient été utiles, alors qu'ils ne leur ont pas été proposés. De même, plus de la moitié des entreprises n'ayant pas bénéficié du service d'adaptation au poste de travail jugent que ce service leur aurait été utile.

Une étude de Pôle emploi présentée au comité de l'évaluation de l'offre de services entreprise en juillet 2014, confirme ce faible niveau de prescription : sept conseillers sur dix indiquent ne jamais proposer certains types de services aux entreprises relevant pourtant d'un suivi « renforcé ».

Cette situation a des causes multiples. Elle peut s'expliquer par la densité des changements intervenus depuis 2012 dans l'offre de service. Mais, plus fondamentalement, elle doit être rapprochée de la faiblesse du temps de travail disponible pour la relation avec les entreprises, cette activité servant en fait de marge d'ajustement[38].

[36] Cf. partie I.B du chapitre II.
[37] Étude CEFIL-INSEE / Pôle emploi auprès de 2 505 entreprises (représentant 4 316 offres) ayant bénéficié d'un service accompagnement entre septembre et novembre 2013.
[38] Cf. le point II du chapitre II.

B - Les services accessibles en dehors des contacts avec les conseillers

Le rapprochement direct, sans prescription des conseillers, des employeurs et des demandeurs d'emploi suppose la mise à disposition d'une base de données la plus large possible, permettant d'effectuer des recherches parmi le plus grand nombre d'offres d'emploi. Or, si des progrès ont été accomplis sur ce plan, la situation est encore peu satisfaisante.

L'agrégation des offres d'autres sites en ligne sur celui de Pôle emploi, mise en place à partir de l'été 2013, est encore limitée. Ainsi, au regard d'un marché total qui peut être estimé à 400 000 offres publiées quotidiennement sur plus de 3 000 sites, 85 000 offres environ étaient agrégées en octobre 2014, après suppression des doublons, élimination des offres présentant un risque de discrimination, et mise aux normes de la base recherche ; fin janvier 2015, ce chiffre atteignait 153 000 offres.

La Cour souligne la pertinence de cette orientation consistant à agréger les offres d'emploi en ligne et souhaite qu'elle soit poursuivie et accélérée.

Parallèlement, la diffusion des offres d'emploi de Pôle emploi sur des sites partenaires a pris du retard et a peu d'effets : les premières expérimentations montrent que le délai de satisfaction d'une offre diffusée sur d'autres sites n'est pas significativement amélioré.

La part des demandeurs d'emploi qui présentent un *curriculum vitæ* (CV) en ligne n'était que de 26,1 % en 2014. Ce pourcentage est en hausse (12,6 % en 2012), mais il reste à un niveau insuffisant. La CVthèque de Pôle emploi, qui compte environ quatre millions de CV, est moins importante que celle des principaux sites d'offres en ligne[39] : selon des données de Pôle emploi de février 2014, Viadéo comptait ainsi sept millions de CV, Keljob quatre millions et Multiposting trois millions.

Cette situation tient en partie au caractère inadapté du site de Pôle emploi : actuellement, selon Pôle emploi, 25 % des demandeurs d'emploi abandonnent la création d'un CV en ligne après 20 minutes.

[39] Ces sites comportent des CV de demandeurs d'emploi, mais aussi d'actifs occupés.

III - La dispersion des moyens

A - Les effectifs et les activités

1 - La répartition des effectifs et du temps de travail

La répartition des effectifs de Pôle emploi fait une place insuffisante aux conseillers au contact des demandeurs d'emploi et des entreprises.

a) Sur un total de 50 724 agents en CDI en 2014, Pôle emploi compte 38 340 conseillers et agents d'appui à la relation de service (76 %) : 24 % des agents de Pôle emploi ne sont donc pas directement au contact du public.

Les effectifs des fonctions support (agents et encadrement des fonctions support) sont composés de 7 658 agents, soit 15 % de l'effectif total. Les effectifs de l'encadrement (fonctions support et relation de service) comptent 5 771 agents (11 % du total), auquel il convient d'ajouter 140 cadres dirigeants.

En termes d'implantation territoriale, les agences comptent 45 325 agents, soit 82 % des effectifs totaux (chiffres 2013, effectifs totaux CDI et hors CDI) : ce sont donc 10 072 agents qui travaillent dans les autres échelons du réseau, dont 6 001 en direction régionale, 1 619 à la direction informatique, 1 191 en direction départementale et 1 032 à la direction générale.

b) En ce qui concerne les conseillers emploi, l'analyse de la répartition du temps de travail fait apparaître des résultats également insatisfaisants.

Tableau n° 10 : répartition du temps de travail des conseillers emploi, par modalité d'accompagnement des demandeurs d'emploi

	Conseillers 'Suivi'	Conseillers 'Guidé'	Conseillers 'Renforcé'
Accueil demandeur d'emploi (agence et tél.)	15,0 %	15,9 %	12,4 %
Entretien d'inscription et de diagnostic	12,5 %	13,6 %	13,1 %
Accueil entreprises et enregistrement offres	5,6 %	6,1 %	5,3 %
Total Accueil et inscription	**33,3 %**	**35,6 %**	**30,8 %**
Total Indemnisation, gestion des droits	**8,7 %**	**7,0 %**	**2,8 %**
Accompagnement demandeur d'emploi (dont : RDV)	27,1 %	26,9 %	34,2 %
Autres : animation, dispositifs CSP, CVE, …	1,6 %	1,5 %	2,8 %
Total Accompagnement demandeurs d'emploi	**28,7 %**	**28,5 %**	**37,0 %**
Traitement des offres	4,3 %	4,8 %	4,7 %
Visite d'entreprises, prospection	2,0 %	1,7 %	2,0 %
Total Aide au recrutement	**6,3 %**	**6,6 %**	**6,8 %**
Accompagnement des agents : formation, tutorat, etc.	6,9 %	7,1 %	6,5 %
Réunions agence et extérieur	11,1 %	11,2 %	12,4 %
Autres : fonctions support, gestion, etc.	5,0 %	3,9 %	3,7 %
Total Gestion et management	**23,0 %**	**22,3 %**	**22,6 %**
Total général	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Pôle emploi, logiciel de gestion du planning 'RDVA', septembre 2013-février 2014, France entière ; calculs Cour des comptes. L'ensemble des catégories d'activités est pris en compte, à l'exception de la catégorie « indisponibilités » qui regroupe sans distinction les absences (y compris maladie), congés, jours fériés, temps partiels, mandats syndicaux, etc. soit au total 31 % du temps enregistré dans RDVA

On peut ainsi observer que :

- les activités de gestion et management (réunions, formation, participation à la gestion de l'agence) représentent, selon les modalités d'accompagnement, entre 22 % et 23 % du temps de travail des conseillers, soit un peu plus d'un jour sur une semaine de cinq jours ouvrés ;
- l'accueil des demandeurs d'emploi et des entreprises, ainsi que l'inscription, représentent entre 31 % et 36 % du temps de travail, ce qui est également très important ;
- inversement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi ne compte qu'entre 29 % et 37 % de l'emploi du temps, soit 10 375 équivalents temps plein (ETP) en 2013, sur un total de 50 855 ETP. Ainsi, alors que l'accompagnement des demandeurs d'emploi est présenté comme une priorité pour Pôle emploi, les

conseillers n'y consacrent en réalité pas plus de 5,5 à 7,5 jours par mois ;

- l'aide au recrutement pour les entreprises (traitement des offres, visite d'entreprises, prospection) ne représente enfin que 6 % à 7 % de l'emploi du temps, hors accueil également, soit entre 1 et 1,5 jour de travail par mois. Dans ce total, la prospection correspond à moins d'une demi-journée de travail par mois.

Il convient de relever que ces chiffres ne prennent pas en compte l'indisponibilité des agents, qui n'est pas suivie de façon satisfaisante en gestion, car elle regroupe sans distinction des motifs d'indisponibilité très divers : absences (y compris maladie), congés, jours fériés, mandats syndicaux, temps partiels[40], etc., soit au total 31 % du temps enregistré.

L'absentéisme

D'après les bilans sociaux, l'absentéisme à Pôle emploi s'est élevé en 2013 à 24,8 jours calendaires par agent. Sa principale cause est l'arrêt maladie (17,7 jours), devant la maternité/paternité (3,1 jours) et les congés autorisés (1,4 jour).

À titre de comparaison, les absences pour maladie (hors accident de travail et maladie professionnelle) étaient la même année de 12 jours pour la fonction publique d'État, 14 jours pour la fonction publique hospitalière, et 18 jours pour la fonction publique territoriale[41]. En ce qui concerne le secteur privé, l'absentéisme maladie se situait à 10,1 jours calendaires par salarié en 2011, selon une étude du cabinet Securex.

Les congés autorisés (événements familiaux et absences enfant malade), qui constituent la troisième cause d'absentéisme, progressent de plus de 20 % entre 2011 et 2013, à conditions statutaires et légales inchangées.

2 - Des efforts de redéploiement insuffisants

Des efforts en vue d'une meilleure utilisation des moyens ont été annoncés dans le cadre des conventions tripartites.

[40] Par exemple, un salarié à temps partiel à 80 % est enregistré comme « indisponible » pendant le jour de la semaine où il ne travaille pas.
[41] Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2013.

Au titre de la convention 2012-2014, Pôle emploi indique ainsi que 526 équivalents temps plein (ETP) ont été redéployés des fonctions support vers la production de service fin juin 2014, pour un objectif de 600 à fin 2014. En outre, 12 507 ETP étaient affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi fin 2014, pour un réalisé de 6 720 fin 2011 et un objectif fixé à 10 720 pour 2014. Toutefois, ces chiffres doivent être nuancés, car ils ne correspondent pas nécessairement à un accroissement d'efficience :

- la progression des ETP consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi inclut les effets des plans de recrutement gouvernementaux de 4 000 conseillers emploi ;
- elle inclut également les conséquences d'un changement de méthode de comptabilisation des activités des conseillers dans les plannings, qui a augmenté en 2013 les effectifs affectés à l'accompagnement de 1 630 ETP.

La convention tripartite 2015-2018 fixe à 2 000 ETP le nouvel objectif supplémentaire de gain d'efficience à réaliser sur la période. Le ministère du budget indique que « *ces redéploiements devraient se faire principalement au sein du temps opérationnel des conseillers de Pôle emploi, (…) mobilisant ainsi de façon modérée les fonctions supports et d'encadrement. Il semble (…) qu'il subsiste des possibilités supplémentaires de redéploiement* ». Le chiffre de 2 000 ETP retenu dans la nouvelle convention 2015-2018 ne clôt donc pas pour autant la question des marges mobilisables par Pôle emploi.

B - Le maillage territorial et l'articulation des canaux de contact avec les usagers

Avant la fusion, l'ANPE occupait 1 391 bâtiments et locaux et le réseau des Assédic 1 025. L'essentiel de l'effort s'est concentré sur la mise en place de sites uniques communs, c'est-à-dire la réunion dans les mêmes locaux des services issus des agences ANPE et des antennes Assédic, autrefois séparées. Il est ainsi prévu, quand le schéma immobilier sera achevé, que le réseau de Pôle emploi compte au total 1 050 agences et points relais.

Cependant, au-delà de la mise en place de ces guichets uniques, le maillage territorial des implantations n'a pas été revu, alors qu'il aurait dû l'être. Dans de nombreuses régions, la présence d'agences de Pôle emploi a été maintenue dans l'intégralité des villes dans lesquelles ANPE et Assédic étaient déjà implantées, compte tenu d'une forte pression locale pour les maintenir.

En définitive, le maillage du réseau de Pôle emploi est aujourd'hui plus fin que celui qui découlait de l'objectif fixé en 2009 lors de la fusion. Alors que la référence était qu'au moins 80 % des demandeurs d'emploi soient domiciliés à moins de 30 minutes d'une agence, ce taux a atteint en fait 96,4 % en 2012, et même 99,5 % en prenant en compte l'implantation des partenaires de Pôle emploi.

À titre de comparaison, le temps d'accès moyen des hôpitaux, maternités et services d'urgence était en 2007 de 19 minutes en moyenne par habitant, et de 27 minutes pour le quart de la population le plus éloigné. Seuls 283 000 habitants étaient situés à plus de 45 minutes[42]. Comparativement, Pôle emploi n'affiche que 198 038 demandeurs d'emploi à plus de 30 minutes d'une agence de son réseau.

Pour citer une autre comparaison, le temps moyen consacré aux trajets quotidiens domicile travail était, pour les personnes en emploi ou en étude, de 72 minutes, selon l'enquête Emploi du temps de l'INSEE 2009-2010[43]. Il faut donc paradoxalement moins de temps, en moyenne, pour rejoindre son agence Pôle emploi et en revenir.

Cette situation entraîne une grande dispersion des effectifs d'agents : 58 % des 861 agences généralistes de Pôle emploi comptent moins de quarante agents, parmi lesquelles trente agences (3,5 %) ont moins de quinze agents (cette dernière proportion atteint 8,0 % en prenant en compte l'implantation des points relais). Comparativement, le réseau allemand compte 156 agences et 621 antennes locales : les agences peuvent mutualiser à leur niveau l'indemnisation des demandeurs d'emploi et le traitement de leurs dossiers, la plateforme d'accueil téléphonique, ainsi que l'administration (ressources humaines, finances)[44].

---

[42] HILAL Mohamed. *Temps d'accès aux équipements au sein des bassins de vie des bourgs et petites villes.* Économie et statistiques n° 402, 2007.

[43] Institut national de la statistique et des études économiques, enquête Emploi du temps 2009-2010. Temps moyen consacré aux trajets domicile travail ou étude, par jour et par pratiquant, pour les personnes en emploi ou en étude.

[44] Selon Pôle emploi, la suppression des agences de moins de vingt-cinq agents produirait des économies minimes, de 9,8 M€ par an. En revanche, elle entraînerait des coûts d'adaptation considérables, estimés à 566 M€, en raison notamment de la remise en cause de certains baux, qui seraient à dénoncer, et de la reconfiguration des agences. Ces chiffres ne peuvent toutefois être pris en considération : les économies évoquées ne concernent que les coûts immobiliers et ne prennent pas en compte les gains entraînés par la diminution de la dispersion des effectifs ; les coûts d'adaptation sont, quant à eux, supérieurs au coût du schéma immobilier complet de 2010 organisant la fusion des réseaux ANPE et Assédic (549 M€) : ils sont renchéris par l'application de l'hypothèse d'un ajustement immédiat et brutal du réseau.

L'efficience d'un tel niveau de maillage territorial n'a pas été étudiée en tenant compte du développement des contacts à distance. Globalement, l'articulation des canaux de contact par internet et par téléphone avec l'accueil en agence est insuffisante.

Les différentes modalités de contact avec Pôle emploi

Il existe, pour les demandeurs d'emploi comme pour les entreprises, de multiples canaux par lesquels Pôle emploi peut délivrer ses services : accueil physique (24 millions en 2010), contacts téléphoniques (60 millions en 2012), internet (15 millions de visiteurs mensuels sur le site, 800 000 mails traités en 2012) ou papier (8 millions de demandes en 2012).

Faute d'étude complète sur cette question, Pôle emploi n'a pas la capacité de définir les moyens de contacts les plus efficients dans chaque cas. Dans ces conditions, la situation actuelle résulte essentiellement d'un choix par défaut : la « *délivrance de tous les services par tous les moyens* ».

Les préférences de contact des usagers sont en réalité assez ouvertes. Selon une évaluation menée par Pôle emploi en mars 2014, même si l'accueil physique est le canal privilégié d'échange avec le conseiller pour 62 % des demandeurs d'emploi, 38 % préfèrent un contact à distance, dont 20 % le contact téléphonique et 18 % le courriel.

Le retard pris dans ce domaine par Pôle emploi est important. Les conseillers ne sont pas encore réellement à l'aise avec une approche multimodale. Pôle emploi constate ainsi que « le téléphone et le courriel sont utilisés comme des outils d'appoint : quelle que soit la modalité [de suivi des demandeurs d'emploi], la majorité des conseillers disent les utiliser « parfois » ».

En outre, alors que les services de l'ANPE et du réseau des Assédic ont été réunis sur des sites communs, la surface du parc immobilier occupé a paradoxalement augmenté. Fin 2006, les parcs immobiliers de l'ANPE (559 348 m^2) et des Assédic (685 290 m^2) représentaient au total 1 244 638 m^2. Après la fusion, cette surface a atteint 1 442 272 m^2 fin 2013, soit une augmentation de 15,9 %. L'évolution des effectifs de Pôle emploi (+ 8,5 % entre 2009 et 2013) ne contribue qu'en partie à expliquer cette évolution. En outre, la stratégie immobilière de l'opérateur ne prévoit de diminuer à terme la surface totale que de 3 %.

La location représente enfin une part importante du parc total (85 % en situation cible). Pôle emploi justifie cette situation par un héritage historique, la souplesse nécessaire pour s'adapter à l'évolution du chômage, et son incapacité, en tant qu'opérateur de l'État, à recourir à l'endettement. Les coûts de location apparaissent toutefois élevés dans nombre de cas[45]. Alors que la surface occupée en location a baissé de 5 % entre 2011 et 2014, le montant annuel des loyers versés a progressé de 21,6 % pour atteindre 264 M€[46].

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les nouvelles priorités de Pôle emploi n'ont pas permis de résoudre les difficultés structurelles auxquelles l'opérateur est confronté.

Le diagnostic de la situation des demandeurs d'emploi et des entreprises est ainsi insatisfaisant : Pôle emploi en a conscience et sa refonte est prévue dans le cadre de la convention tripartite 2015-2018. La segmentation des services n'offre pas non plus de solution adaptée au chômage de longue durée, alors que 42 % des demandeurs d'emploi étaient au chômage depuis plus d'un an en avril 2014.

Les contacts des demandeurs d'emploi en suivi « renforcé » avec les conseillers ont en définitive une fréquence plus faible que les objectifs qui étaient assignés, à l'époque de l'ANPE, au suivi mensuel personnalisé applicable à la grande majorité des demandeurs d'emploi. Plus globalement, les services proposés restent peu fréquents, et ils deviennent paradoxalement de plus en plus rares avec l'ancienneté du chômage, dans un contexte où la durée moyenne de ce dernier augmente.

L'utilisation des moyens présente encore des marges d'optimisation : l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des employeurs, hors accueil et inscription, représente ainsi moins de la moitié du temps de travail des conseillers. De plus, les différents canaux d'accès à Pôle emploi sont mal articulés et le maillage très fin du réseau contribue à disperser les moyens.

[45] Les loyers versés respectent généralement les plafonds de référence établis par France Domaine. En revanche, il n'en va plus de même si on prend en compte les surloyers destinés à couvrir les dépenses éventuelles d'adaptation des locaux engagées par le propriétaire. En intégrant ces montants, les dépassements des normes de France Domaine atteignent 33 % en Aquitaine, 61 % en Midi-Pyrénées, 17 % en Pays-de-la-Loire, 13 % dans le Nord-Pas-de-Calais, 11 % en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

[46] Les surfaces prises en compte dans ce calcul sont mesurées au 31 décembre, faute de communication par Pôle emploi des surfaces moyennes occupées sur l'année.

Face à ces constats, Pôle emploi s'en tient à la logique de sa nouvelle stratégie, de même que l'État et l'Unédic qui disposent d'une capacité de suivi limitée au regard de l'importance de cet opérateur, mais qui ont validé ces orientations dans le cadre des dernières conventions pluriannuelles, en 2012 puis à nouveau en 2014.

Compte tenu de ces observations, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *mieux faire correspondre le contenu de l'accompagnement proposé par les conseillers aux caractéristiques des demandeurs d'emploi et des entreprises ;*
- *introduire une norme minimale de fréquence d'entretien et de contact par modalité d'accompagnement ;*
- *renforcer le suivi de la différenciation des services (internes et externes) ;*
- *réaliser obligatoirement le premier rendez-vous d'accompagnement le plus tôt possible après le diagnostic ;*
- *augmenter par redéploiement le nombre des agents délivrant les services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, ainsi que le temps effectif consacré par chaque conseiller au placement des demandeurs d'emploi et aux entreprises ;*
- *réduire le nombre d'agences dans le cadre d'un plan pluriannuel ;*
- *développer la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi (accueil physique, téléphone, internet, courrier postal et courrier électronique) ;*
- *asseoir le pilotage interne sur des indicateurs en faible nombre, hiérarchisés et déclinés au niveau des agences, portant à la fois sur les résultats et sur l'activité.*

Conclusion générale

Les changements profonds de l'offre et de la demande d'emploi, auxquels Pôle emploi a été confronté après sa création fin 2008, constituent des défis qui ont lourdement pesé sur l'activité de l'opérateur. Le nombre de demandeurs d'emploi a fortement augmenté et l'éloignement durable du marché du travail s'est accentué. Pôle emploi a également vu l'émergence rapide d'un nombre croissant d'acteurs concurrençant ses activités, notamment les sites internet d'accès aux offres et aux demandes d'emploi.

Ces évolutions appelaient une inflexion de la stratégie de l'opérateur. Pôle emploi, l'Unédic et l'État ont décidé, à partir de 2012, de changements majeurs par rapport aux orientations jusqu'alors retenues, allant parfois jusqu'à des revirements complets. Les appréciations qui peuvent être portées sur les conséquences de cette nouvelle stratégie sont contrastées.

Pôle emploi considère à juste titre que les besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises doivent être différenciés. Une partie est en effet suffisamment autonome pour retourner à l'emploi ou pour embaucher par le simple jeu du marché du travail ; une autre partie éprouve en revanche des besoins particuliers d'accompagnement.

Pôle emploi déduit de ce constat que son cœur de métier doit changer. Selon cette conception, la vocation de l'opérateur doit être, dans le premier cas, de donner aux usagers uniquement les moyens de leur autonomie, essentiellement en mettant à disposition une base de données d'offres et de demandes d'emploi et, plus généralement, en développant des services numériques : l'intervention des conseillers devient en conséquence minimale. En revanche, dans le second cas, qui représente une faible partie des demandeurs d'emploi et des entreprises, un accompagnement « renforcé » nécessite une intervention plus intense des conseillers.

Une conséquence de cette stratégie est que, paradoxalement, ce que Pôle emploi définit lui-même comme son cœur de métier consiste en réalité à faire prendre en charge une part très minoritaire de ses usagers par une part également minoritaire de ses agents.

En outre, face à des acteurs de plus en plus nombreux et dynamiques sur internet, Pôle emploi abandonne tout objectif quantitatif de collecte des offres d'emploi ; la prospection ne doit plus être menée

que pour les demandeurs d'emploi faisant l'objet d'un accompagnement, en particulier ceux qui sont le plus en difficulté. Pôle emploi s'expose de ce fait à un double risque : celui de ne plus apparaître comme un interlocuteur au contact des entreprises, et celui de perdre sa crédibilité en présentant des candidats particulièrement éloignés des profils souhaités par les employeurs.

Pôle emploi estime par ailleurs que sa stratégie n'impose pas un suivi de l'activité des conseillers, car il pourrait détourner de la finalité du retour à l'emploi pour inciter à ne satisfaire que de simples indicateurs de moyens (le nombre d'entretiens ou de mises en relation entre employeurs et demandeurs d'emploi, par exemple), comme cela a pu être le cas avec l'ancien suivi mensuel personnalisé. Ce faisant, Pôle emploi ne dispose plus des indications permettant de connaître et de piloter l'activité réelle de ses agences et de ses conseillers. L'organisation mise en place ne favorise pas non plus la qualité du service public : le temps de travail des conseillers consacré aux relations avec les entreprises est extrêmement faible et sert en pratique de marge d'ajustement, les recrutements des conseillers font appel à des qualités d'écoute des individus, mais non à une connaissance approfondie du marché du travail, et la formation continue privilégie les compétences orientées vers les seuls demandeurs d'emploi, et non vers les entreprises.

Dans ce contexte, plusieurs indicateurs de résultat que Pôle emploi ne suit plus en raison de sa nouvelle stratégie constituent des indices de la dégradation du rôle d'intermédiaire de l'opérateur sur le marché du travail : il en va ainsi tout particulièrement du nombre d'offres d'emploi collectées et du pourcentage des offres d'emploi satisfaites, qui sont tous deux en baisse.

De surcroît, contrairement à la priorité stratégique qui a été définie, les niveaux d'intensité de l'accompagnement sont globalement faibles : les contacts avec les conseillers, les propositions d'actions et les prescriptions sont peu nombreux, y compris pour les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'accompagnement « renforcé ». En outre, alors que le chômage de longue durée est de plus en plus important, l'intensité d'accompagnement décroît avec la durée du chômage.

Il est également paradoxal que la priorité donnée aux demandeurs d'emploi très minoritaires bénéficiant d'un accompagnement « renforcé » ne débouche finalement que sur un niveau de prestations peu différent de celui qui était antérieurement prévu pour la grande majorité des demandeurs d'emploi, alors même que, simultanément, les moyens consacrés aux demandeurs d'emploi les plus nombreux ont sensiblement diminué.

Pôle emploi dispose pourtant de marges réelles d'optimisation de ses moyens : il n'est pas normal que l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des employeurs, hors accueil et inscription, compte pour moins de la moitié du temps de travail des conseillers.

En outre, les niveaux actuels de coût et d'effectif de Pôle emploi, soit plus de 5 Md€ de budget et 53 000 agents, ont été déterminés à partir du choix d'un opérateur universel chargé de rapprocher globalement l'offre et la demande d'emploi. Un niveau de ressources aussi élevé ne se justifierait plus, en dépit des intentions qu'il affiche, si le métier de l'opérateur devait évoluer vers un rôle d'appui à une faible minorité de demandeurs d'emploi et d'entreprises.

La Cour considère, au terme de ses travaux, que la qualité et la plus-value des services de Pôle emploi doivent reposer sur la connaissance concrète des acteurs du marché du travail : les conseils qu'il donne et les services qu'il propose à l'ensemble des demandeurs d'emploi doivent impérativement reposer sur une connaissance approfondie des besoins des entreprises, et réciproquement. Cette qualité du service public est une exigence qui découle de la mission de Pôle emploi, telle qu'elle est aujourd'hui fixée par la loi.

En définitive, la Cour partage l'objectif de mieux différencier les services en faveur des demandeurs d'emploi et des entreprises. Elle constate cependant que, dans la stratégie choisie pour mettre en œuvre cette orientation globale, les exigences ont été abaissées sur deux points : le rôle d'intermédiaire de Pôle emploi sur le marché du travail, élément fondamental de la définition du service public de l'emploi et de son efficacité ; et la question de l'efficience, afin que les moyens de Pôle emploi soient utilisés au mieux.

Récapitulatif des orientations et des recommandations

ORIENTATIONS

Orientations pour l'État, les partenaires sociaux, Pôle emploi et l'Unédic :

1. maintenir le rôle d'intermédiaire de Pôle emploi sur le marché du travail, conformément aux missions actuellement fixées par la loi ;
2. renforcer la connaissance par Pôle emploi du marché du travail, et particulièrement des entreprises, afin que les conseils et services proposés aux demandeurs d'emploi reposent notamment sur la connaissance approfondie des besoins de celles-ci ;
3. poursuivre et amplifier la simplification de la réglementation en matière d'indemnisation du chômage.

RECOMMANDATIONS

Améliorer les services aux employeurs et aux demandeurs d'emploi

Recommandations pour Pôle emploi :

1. faire une place plus grande à la connaissance du marché du travail et des entreprises dans le recrutement et la formation de tous les conseillers ;
2. mieux faire correspondre le contenu de l'accompagnement proposé par les conseillers aux caractéristiques des demandeurs d'emploi et des entreprises ;
3. introduire une norme minimale de fréquence d'entretien et de contact par modalité d'accompagnement ;
4. renforcer le suivi de la différenciation des services (internes et externes) ;
5. réaliser obligatoirement le premier rendez-vous d'accompagnement le plus tôt possible après le diagnostic.

Optimiser la gestion

Recommandations pour Pôle emploi :

6. augmenter par redéploiement le nombre des agents délivrant les services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, ainsi que le temps effectif consacré par chaque conseiller au placement des demandeurs d'emploi et aux entreprises ;
7. réduire le nombre d'agences dans le cadre d'un plan pluriannuel ;
8. développer la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi (accueil physique, téléphone, internet, courrier postal et courrier électronique) ;
9. dématérialiser la gestion des allocations et aides versées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Recommandation pour l'État et pour Pôle emploi :

10. stabiliser les moyens permanents de Pôle emploi en recourant à la sous-traitance et aux recrutements en CDD lors des variations de la conjoncture, au besoin en remettant en cause les dispositions limitatives de la convention collective nationale.

Assurer un pilotage plus efficace

Recommandations pour Pôle emploi :

11. asseoir le pilotage interne sur des indicateurs en faible nombre, hiérarchisés et déclinés au niveau des agences, portant à la fois sur les résultats et sur l'activité ;
12. fixer aux conseillers ou aux équipes de conseillers des objectifs individualisés qualitatifs mais aussi quantitatifs, le cas échéant en renégociant un accord collectif de 2004 relatif au suivi de l'activité, comme la convention collective prévoyait de le faire avant 2010.

Renforcer l'évaluation

Recommandation pour l'État :

13. faire réaliser, sous l'égide d'une instance externe à Pôle emploi, des études de cohortes permettant d'apprécier la qualité et la performance des différentes modalités (internes et externes) de suivi des demandeurs d'emploi, ainsi que celles des processus de diagnostic et d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces modalités de suivi.

Annexes

Annexe n° 1 : indicateurs et résultats de Pôle emploi

1 - Les indicateurs de la convention tripartite 2012-2014

Les données reproduites ci-dessous appellent deux séries de remarques :

- elles sont en partie provisoires, pour les années 2013 et 2014. Dans certains cas, faute de données disponibles, les chiffres ne sont pas donnés sur le même périmètre (précisé au fur et à mesure entre parenthèses) ;
- elles reflètent en partie, pour certaines d'entre elles, des effets exogènes à Pôle emploi, comme cela a été indiqué au II du chapitre I.

Synthèse des indicateurs de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2012-2014

N°	Objectif	Indicateur	Cible / réalisé	2011	2012	2013	2014
1	Augmenter le nombre des retours à l'emploi durable …	Nombre de sorties vers l'emploi durable	Cible ≥		3,3%	6,7%	10,0%
			Réalisé		5,0%	12,1%	16,2% (moyenne 06/2013-06/2014)
1 bis	… notamment pour les demandeurs d'emploi de longue durée	Nombre de sorties vers l'emploi durable des demandeurs d'emploi de longue durée	Cible ≥		3,3%	6,7%	10,0%
			Réalisé		-4,8%	-9,0%	-4,3% (moyenne 06/2013-06/2014
2	Prendre rapidement en charge les demandeurs d'emploi, du point de vue de l'inscription et du premier diagnostic de leur situation, de leurs besoins et de leurs attentes	Taux d'EID réalisés dans les dix jours ouvrés après le premier contact	Cible ≥			83,0%	85,0%
			Réalisé		76,6%	90,3%	91,0%
3	Personnaliser l'offre de services aux demandeurs d'emploi	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins	Cible ≥		56,0%	58,0%	60,0%
			Réalisé	54,8%	52,1%	56,5%	57,0%
4	Réduire les risques de chômage de longue durée …	Part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi, douze mois après leur inscription	Cible ≤		37,4%	36,4%	35,4%
			Réalisé	40,1%	42,7% (moyenne 2012)	42,9% (estimé 10/2014)	42% (11/2014, cohorte 07/2013)

N°	Objectif	Indicateur	Cible / réalisé	2011	2012	2013	2014
4 bis	… notamment pour les jeunes et les séniors	Part des jeunes (moins de 25 ans) encore inscrits sur les listes de Pôle emploi, douze mois après leur inscription	Cible ≤		27,1%	26,1%	25,1%
			Réalisé	29,4%	32,1% (moyenne 2012)	32,0% (estimé 10/2014)	31,4% (11/2014, cohorte 07/2013)
		Part des séniors (50 ans et plus) encore inscrits sur les listes de Pôle emploi, douze mois après leur inscription	Cible ≤		55,0%	52,5%	50,0%
			Réalisé	56,2%	57,8% (moyenne 2012)	58,2% (estimé 10/2014)	59,1% (11/2014, cohorte 07/2013)
5	Éviter que des demandeurs d'emploi ne restent trop longtemps sans contact avec l'emploi	Nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois	Cible ≤			-50 000 (526 976)	-50 000 (476 976)
			Réalisé	497 731	576 976	738 340	791 661
6	Améliorer l'efficacité des formations	Taux de sortie vers l'emploi durable six mois après toute formation prescrite par Pôle emploi	Cible ≥		38,6%	40,2%	41,8%
			Réalisé		31,3%	37,3%	37,2% (enquête 2014)
7	Indemniser le plus rapidement possible les demandeurs d'emploi	Taux de premiers paiements dans les délais	Cible ≥		90,3%	91,6%	93,0%
			Réalisé	89,1%	88,9%	90,6%	90,5%

N°	Objectif	Indicateur	Cible / réalisé	2011	2012	2013	2014
8	Délivrer une information de qualité aux demandeurs d'emploi sur leur situation au regard de l'indemnisation	Taux de demandeurs d'emploi pour lesquels l'EID est intervenu il y a moins de deux mois et se déclarant satisfaits de l'information relative à leur indemnisation	Cible ≥		68,0%	70,0%	72,0%
			Réalisé		67,9%	64,7%	65,9% (enquête T3 2014)
9	Mobiliser la présélection au profit des demandeurs d'emploi	Part des offres avec présélection satisfaites par MER+ avec identifiant	Cible ≥		53,0%	57,0%	60,0%
			Réalisé	52,0%	55,6%	63,5%	63,1% (12 mois glissants)
10	Personnaliser l'offre de services aux employeurs	Taux de satisfaction des employeurs sur l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins	Cible ≥		57,0%	58,0%	60,0%
			Réalisé	55,7%	58,4%	68,0%	66%
11	Rendre un service efficace aux entreprises bénéficiant de la présélection	Délai moyen de satisfaction des offres avec présélection	Cible ≤		29 j	29 j	29 j
			Réalisé	30,8 j	29,7 j	30,4 j	31,0 j (12 mois glissants)
12	Permettre plus largement aux demandeurs d'emploi de contacter les employeurs qui les intéressent	Part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par le demandeur d'emploi	Cible ≥		40,0%	45,0%	50,0%
			Réalisé	34,8%	44,2%	70,1%	74,1%

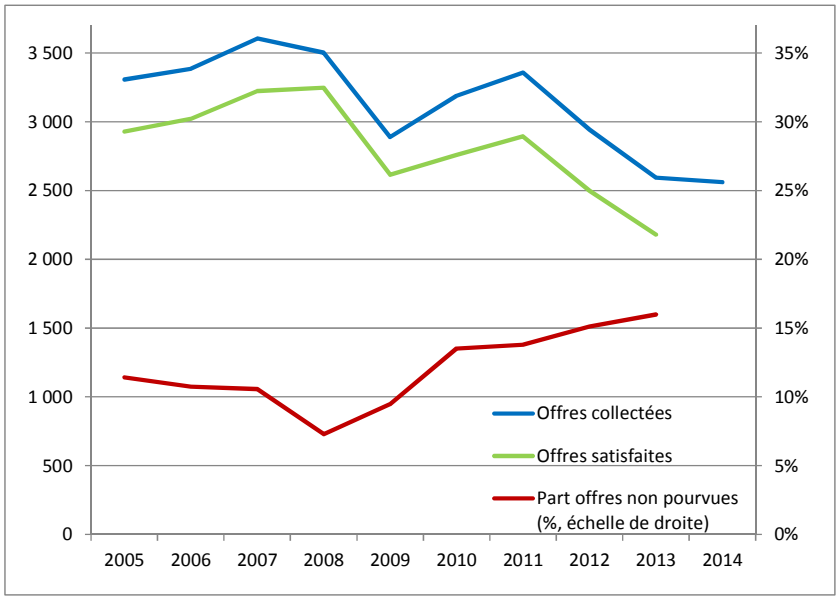
N°	Objectif	Indicateur	Cible / réalisé	2011	2012	2013	2014
13	Permettre plus largement aux employeurs qui recrutent de contacter des demandeurs d'emploi dont le profil correspond à leur offre d'emploi	Part des demandeurs d'emploi inscrits disposant d'un CV Pôle emploi (anonyme ou pas) sur la banque des profils en ligne	Cible ≥		13,0%	25,0%	35,0%
			Réalisé		12,6%	19,9%	26,1%
14	Accroître la part des ETP de Pôle emploi dédiés à la production de services	Nombre d'ETP fonction support à redéployer	Cible ≥		120 ETP	320 ETP	600 ETP
			Réalisé		121 (11/2012)	323	526 (fin 06/2014)
15	Accroître les moyens consacrés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi	Temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi	Cible ≥				10 720 soit + 4 000 ETP
			Réalisé	6 720 ETP	7 407 ETP	10 375 ETP	12 507 ETP

Source : Pôle emploi, bilan d'étape de la convention tripartite (juin 2014) et réponses à la contradiction (6 et 17 février 2015). Les résultats 2013 et 2014 sont en partie provisoires.

Les cases en vert correspondent aux cibles atteintes, les cases en rouge aux cibles non atteintes. Les résultats provisoires sont colorés en vert grisé ou rouge grisé

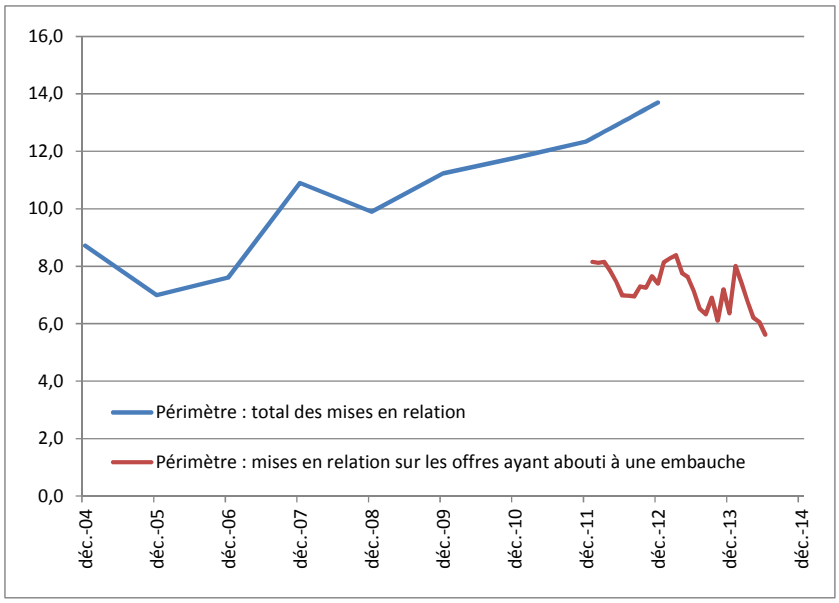
2 - La satisfaction des offres d'emploi

Offres d'emploi collectées par Pôle emploi et offres d'emploi satisfaites, par année (en milliers)



Source : Pôle emploi et DARES, statistiques mensuelles du marché du travail. Données CVS-CJO en milliers, France métropolitaine. Pour 2013, les chiffres concernant les offres satisfaites sont basés sur les données de janvier à juin. Les données ultérieures ne sont pas disponibles. La 'part des offres non pourvues' est obtenue en divisant le total annuel des offres non satisfaites parmi les offres collectées par Pôle emploi, par le total annuel des offres collectées par Pôle emploi.

Nombre de demandeurs d'emploi recommandés en moyenne aux entreprises pour aboutir à une embauche



Sources : rapports annuels de performance du budget de l'État (programme « Accès et retour à l'emploi ») et Pôle emploi (Bristol, cube 'mises en relation')

.

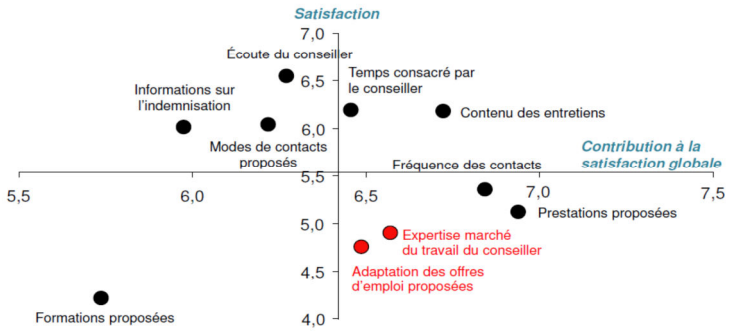
3 - Les indicateurs de satisfaction

Taux de satisfaction des employeurs et des demandeurs d'emploi

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Employeurs								
Globalement satisfaits du traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi			67%	69%	60%	63%	65%	67%
Qui ont confiance en Pôle emploi pour les accompagner dans leurs opérations de recrutement			70%	69%	66%	59%		N 44% C 61%
Satisfaits par les candidats qui leur ont été proposés par Pôle emploi (ancienne tri)	59%	77%	67%	70%	58%	70%		
Estimant que les services de Pôle emploi sont adaptés à leur situation (nouvelle tri)			65%	64%	56%	58%	68%	66%
Demandeurs d'emploi								
Globalement satisfaits des services rendus par Pôle emploi			73%	69%	68%	66%	69%	67%
Qui ont confiance en Pôle emploi pour les accompagner dans leur recherche d'emploi			64%	60%	57%	53%	53%	50%
Satisfaits par les propositions et conseils des agents chargés de leur suivi (ancienne tri)	70%		73%	67%	77%	80%		
Estimant que les services de Pôle emploi sont adaptés à leur situation (nouvelle tri)			58%	56%	55%	52%	57%	57%

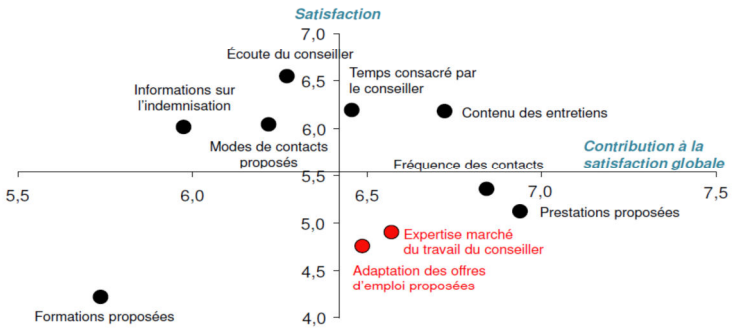
Source : Pôle emploi, baromètres de satisfaction des employeurs et des demandeurs d'emploi ; rapports annuels de performance du budget de l'État (programme « Accès et retour à l'emploi »). Ancienne tri désigne les indicateurs utilisés pour mesurer la satisfaction dans la convention tripartite 2009-2011 ; nouvelle tri désigne les indicateurs retenus dans la convention 2012-2014. Concernant la confiance des employeurs, deux catégories sont distinguées : 'N' les recrutements de non-cadres et 'C' les recrutements de cadres.

Éléments constitutifs de la satisfaction des demandeurs d'emploi



Pôle emploi, comité stratégique et d'évaluation du 17 juillet 2014. Enquête téléphonique auprès des demandeurs d'emploi. France métropolitaine, mars 2014.

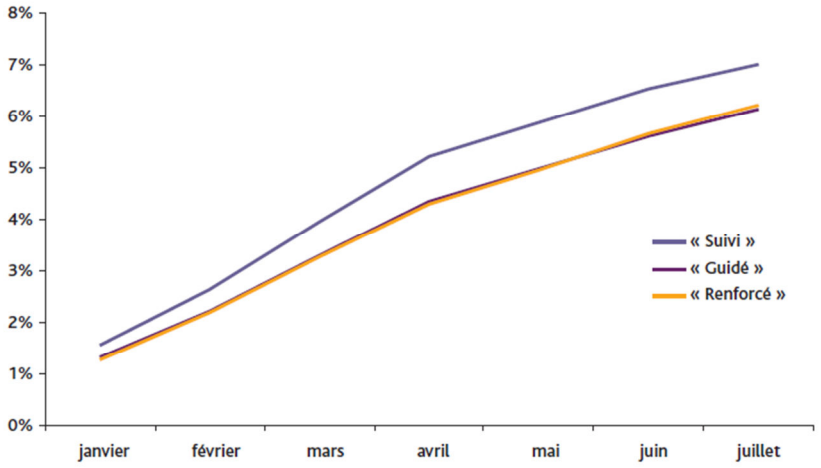
Éléments constitutifs de la satisfaction des employeurs



Source : Pôle emploi, comité stratégique et d'évaluation du 17 juillet 2014. Enquête téléphonique auprès des employeurs. France métropolitaine, mai 2014.

4 - Les résultats par modalité d'accompagnement

Proportion de demandeurs d'emploi ayant eu une déclaration préalable à l'embauche (DPAE) durable en cumul par mois, de janvier à juillet 2014



Source : Pôle emploi, fichier historique administratif. Périmètre : demandeurs d'emploi présents en décembre 2013, DEFM ABC.

Parmi les demandeurs d'emploi qui étaient en accompagnement « suivi » fin décembre 2013, 7 % ont fait l'objet d'une déclaration préalable à l'embauche durable entre janvier et juillet 2014, alors que cette proportion était de 6 % pour les demandeurs d'emploi de l'accompagnement « guidé » et de l'accompagnement « renforcé ».

Selon Pôle emploi, la proximité de ces résultats démontre l'efficacité de sa nouvelle stratégie : les demandeurs d'emploi accompagnés de façon « renforcée » sortent vers l'emploi avec la même fréquence que ceux qui sont suivis en modalité « guidé », alors qu'ils ont *a priori* plus de difficultés.

En réalité, faute de référence qui indiquerait, pour chaque modalité d'accompagnement, le niveau attendu de résultat, cette interprétation n'est pas certaine : la proximité des résultats des différents modes d'accompagnement signifie, soit la bonne performance de l'accompagnement « renforcé », comme Pôle emploi le soutient, soit au

contraire la mauvaise performance de l'accompagnement « guidé », soit enfin une relative homogénéité des profils des demandeurs d'emploi, puisque les cas plus difficiles, pour lesquels l'accompagnement « renforcé » est jugé inutile, sont reportés vers la modalité « guidé ».

En outre, rien ne permet de dire que les performances réalisées sont à la hauteur des moyens qui leur ont été consacrés. Rien ne peut être dit non plus de la bonne ou de la mauvaise performance de la modalité « suivi », qui concerne le tiers des demandeurs d'emploi accompagnés.

5 - Indicateurs et pilotage

Un « tableau de bord unique », commun du siège à l'agence, a été mis en place au dernier semestre 2014. Le nombre d'indicateurs a été réduit, mais reste important : il a été ramené à 31 fin 2014, puis à 19 début 2015.

Parmi ces indicateurs, Pôle emploi se refuse toutefois à établir une hiérarchie qui permettrait de clarifier les priorités assignées à l'encadrement local.

Par ailleurs, les tableaux de bord ne comprennent pas d'indicateur général permettant de suivre la plus-value de l'activité de l'opérateur, ni au niveau national, ni au niveau local, compte tenu des difficultés méthodologiques rencontrées. Ils ne mentionnent pas non plus d'indicateur sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ou sur la durée du chômage. Pour la première fois, un « indice de reprise d'emploi » pour les demandeurs d'emploi des catégories A et B est en cours de construction par l'agence, mais il ne sera pas corrigé de la conjoncture. Aucun indicateur n'est non plus prévu concernant le chômage de longue durée.

Pour ces raisons, de nombreux responsables locaux estiment travailler « *en aveugle* » et ont mis en place des indicateurs complémentaires pour tenter de mieux suivre l'efficacité de leurs actions. Par exemple, certains directeurs d'agence suivent le nombre et le type de prescriptions opérées par les conseillers, ou bien le taux de renouvellement des demandeurs d'emploi inscrits.

Les dispositifs de pilotage à l'étranger

En Allemagne, la *Bundesagentur* ne dispose pas non plus d'indicateur corrigeant les effets de la conjoncture qui soit décliné au niveau des territoires. Mais elle s'appuie sur un système très complet de mesure et de comparaison des performances entre agences.

Les agences sont réparties en treize groupes en fonction des caractéristiques démographiques, sociales et économiques de leur territoire, afin d'assurer la comparabilité des résultats à l'intérieur d'un même groupe. Chaque indicateur, mesuré sur le périmètre de chaque agence, est lié à un « arbre de décision » qui permet de pointer des causes expliquant le résultat observé.

Le système a été créé *ex-nihilo* en 2004 et a été progressivement enrichi depuis lors. L'opérateur estime que quatre ans ont été nécessaires pour atteindre un bon niveau de qualité et de précision. Selon lui, les réticences initiales des agences ont progressivement cédé le pas devant l'intérêt de l'apprentissage mutuel permis par ce système.

Au Royaume-Uni, un indicateur principal est clairement identifié : il s'agit de la proportion des demandeurs d'emploi sortis de l'indemnisation chômage, avant 3 mois, 6 mois, 9 mois et un an.

Cet indicateur est partagé d'un bout à l'autre de la chaîne de pilotage, du niveau central jusqu'à l'agence et au conseiller. La cible à atteindre est adaptée en fonction de l'échelon et de ses caractéristiques.

Annexe n° 2 : l'offre de services de Pôle emploi

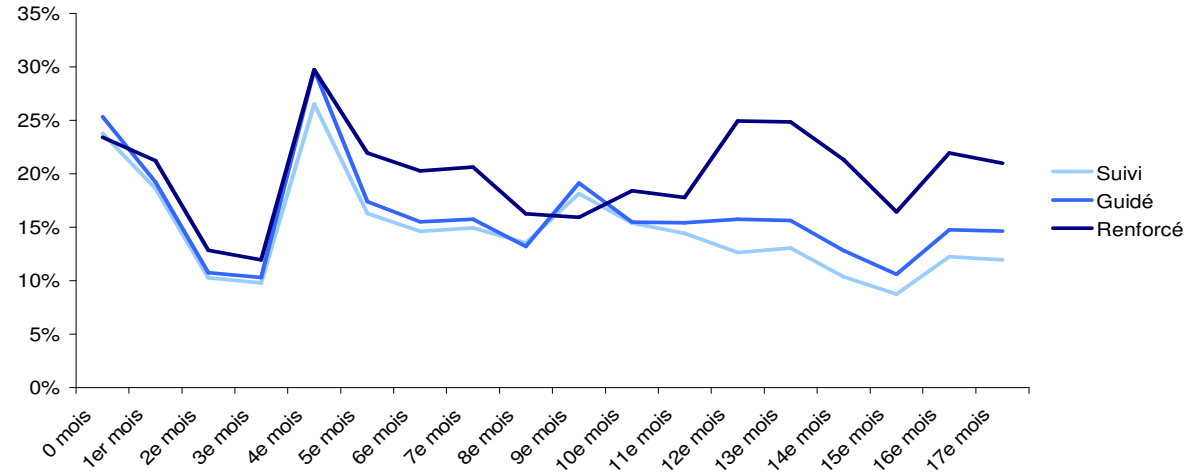
1 - L'offre de service interne

Profil des demandeurs d'emploi par modalité d'accompagnement (avril 2014)

Part des demandeurs d'emploi…	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
de moins de 30 ans	27%	30%	38%	30%
ayant un niveau BEP ou moins	49%	59%	65%	56%
ouvriers ou employés non qualifiés	22%	32%	41%	30%
travailleurs handicapés	5%	9%	16%	8%
bénéficiaires du RSA	20%	28%	35%	26%
résidents en ZUS	8%	10%	12%	10%
sortants d'inactivité	11%	14%	18%	13%
au chômage suite à fin de contrat, démission ou licenciement	63%	54%	45%	56%
au chômage depuis plus d'un an	47%	42%	36%	42%

Source : Pôle emploi, fichier historique administratif. DEFM ABC, France métropolitaine.

Estimation de la proportion mensuelle des demandeurs d'emploi ayant une mise en relation avec un employeur en fonction de l'ancienneté au chômage



Source : Pôle emploi, fichier historique administratif, juillet 2014

Répartition des offres d'emploi par modalité d'accompagnement et par service d'aide au recrutement

	Nombre d'offres	% des offres en accompagnement	% du total des offres
Offres en niveau de service « appui »	572 626	-	67,2%
Offres en niveau de service « accompagnement »	279 952	100%	32,8%
Aide à la rédaction (accessible à toutes les offres)	**73 091**	**11,1%**	**8,6%**
Présélection (réservé aux offres en accompagnement)	**265 722**	**94,9%**	**31,2%**
Vérification	242 703	86,7%	28,5%
Valorisation	16 636	5,9%	2,0%
Évaluation	6 383	2,3%	0,7%
dont EMTPR	4 999	1,8%	0,6%
dont MRS	1 315	0,5%	0,2%
dont ECCP	77	0,0%	0,0%
Conseil en recrutement (réservé aux offres en accompagnement)	**19 737**	**7,1%**	**2,3%**
Analyse de poste	14 773	5,3%	1,7%
Aide à la conduite d'entretien	5 508	2,0%	0,6%
Adaptation (réservé aux offres en accompagnement)	**9 144**	**3,3%**	**1,1%**

Source : Pôle emploi, SISP. Offres enregistrées sur la période janvier-mai 2014.

Définitions : (source : pole-emploi.fr)
Évaluation en milieu de travail préalable au recrutement (EMTPR) : test d'un candidat en situation réelle de travail dans l'entreprise, pendant une durée pouvant aller jusqu'à 40 heures sur 5 jours.
Méthode de recrutement par simulation (MRS) : méthode de recrutement ne tenant pas compte de l'expérience et du niveau de diplôme, mais fondée sur les habiletés nécessaires pour occuper un poste de travail. Elle consiste à repérer l'ensemble des capacités nécessaires pour réaliser un travail lors d'analyses de postes en entreprise puis à construire des exercices permettant de les évaluer chez les candidats.
Évaluation des compétences et des capacités professionnelles (ECCP) : validation des compétences et capacités correspondant à un métier chez un candidat.

2 - Le suivi externe des demandeurs d'emploi

Évolution des prestations externalisées en flux annuels et en dépenses

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Coût des prestations externalisées (en M€)						
Prestations externalisées	442	511	384	347	305	343
dont cotraitance	64	71	60	61	62	65
dont sous-traitance	378	440	324	286	243	278
Flux annuels de demandeurs d'emploi (en milliers)						
Suivis par les missions locales et les Cap emploi	nc	nc	266	240	234	269
Suivis par un prestataire sous-traitant :	516	522	436	274	240	x
dont prestation d'au moins 6 mois	*156*	*172*	*129*	*150*	*140*	*136*
Total flux suivi externe de longue durée			395	390	374	404

Source : Pôle emploi

Annexe n° 3 : la gestion de Pôle emploi

Répartition du temps de travail dans le réseau

	Code activité	Sans ptf	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
Accueil physique DE (1er niveau)	AIC	4,7%	5,3%	5,8%	4,3%	5,1%
Accueil 2e niveau : réception sans RDV	ARC	4,4%	6,0%	6,1%	5,4%	5,3%
Animation des zones de libre accès	AZLA	3,3%	0,4%	0,4%	0,3%	1,7%
Accueil téléphonique DE	T3949	3,7%	3,3%	3,6%	2,4%	3,5%
Entretien d'inscription et de diagnostic	EID	2,7%	12,5%	13,6%	13,1%	8,6%
Accueil entreprises et enregistr. offres	ACCE	1,6%	5,6%	6,1%	5,3%	4,0%
Sous-total Information et inscription		**20,4%**	**33,3%**	**35,6%**	**30,8%**	**28,2%**
Traitement des demandes d'allocation	BODOS	13,1%	7,5%	5,8%	2,2%	9,0%
Traitement des réclamations, indus	GDC	2,7%	1,2%	1,1%	0,7%	1,8%
Sous total Gestion des droits		**15,8%**	**8,7%**	**7,0%**	**2,8%**	**10,8%**
Animation : ateliers, etc.	ANICO	1,1%	1,5%	1,4%	2,2%	1,4%
RDV accompagnement DE, gestion ptf	GPF	3,8%	27,1%	26,9%	34,2%	17,3%
Autres : dispositifs CSP, CVE, etc.	-	3,8%	0,1%	0,1%	0,6%	1,8%
Sous-total Accompagnement des DE		**8,7%**	**28,7%**	**28,5%**	**37,0%**	**20,5%**
Sous-total Orientation spécialisée		**2,3%**	**0,0%**	**0,0%**	**0,1%**	**1,0%**
Traitement des offres	OFFRE	1,4%	4,3%	4,8%	4,7%	3,2%
Visite entreprises, prospection	RE	0,9%	2,0%	1,7%	2,0%	1,4%
Autres : MRS	-	0,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%
Sous-total Aide au recrutement		**3,1%**	**6,3%**	**6,6%**	**6,8%**	**5,0%**
Accmpgnt agents : format°, tutorat, etc.	ACEA	7,3%	6,9%	7,1%	6,5%	7,1%
Support : courrier, archivage, etc.	APPUI	13,8%	3,4%	3,0%	3,1%	7,9%
Réunions extérieur agence	EXT	3,6%	2,2%	2,2%	2,8%	2,9%
Réunions de service et d'équipe	REU	10,1%	8,9%	9,0%	9,6%	9,5%
Autres : management, gestion RH, etc.	-	14,9%	1,6%	0,9%	0,6%	7,2%
Sous-total Gestion et management		**49,6%**	**23,0%**	**22,3%**	**22,6%**	**34,5%**
Total		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

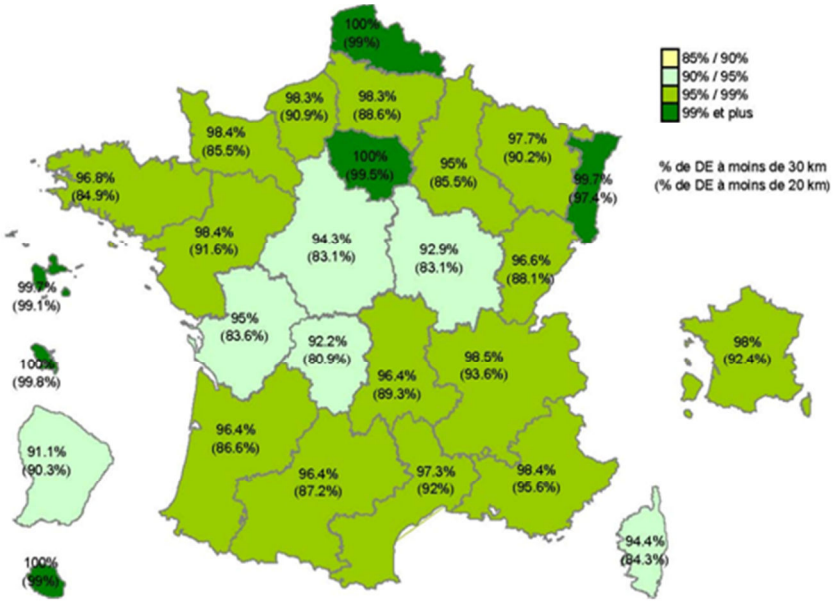
Source : Pôle emploi, DDO ; calculs Cour des comptes. Les données sont issues du logiciel de gestion de planning RDVA utilisé en agence, pour le semestre septembre 2013-février 2014, France entière. Elles portent sur tous les utilisateurs de RDVA : les conseillers (en grande majorité) mais aussi certains membres de l'ELD : les REP notamment. L'ensemble des catégories d'activités est prise en compte, à l'exception de la catégorie indisponibilités (code 1DIS) qui regroupe sans distinction les absences (y compris maladie), congés, jours fériés, temps partiels, mandats syndicaux, etc. soit au total un tiers environ du temps enregistré dans RDVA

Profil des nouveaux conseillers emploi recrutés (plans « Sapin » et « Ayrault »)

	Plan « Sapin »	Plan « Ayrault »
Date du bilan	15 mars 2013	9 décembre 2013
Postes	2 000	2 000
Recrutements nouveaux CDI	1 911	1 985
Dont part CDD et ex-CDD	*93 %*	*86 %*
Dont autres	*7 %*	*12 %*
Part des femmes	83 %	83 %
Part des 18-24 ans	3 %	8 %
Part des 25-34 ans	49 %	46 %
Part des 35-44 ans	32 %	30 %
Part des 45 ans et plus	15 %	16 %
Diplômes de cycle secondaire	3 %	3 %
Titulaires du bac	12 %	11 %
Bac + 2 ou + 3	50 %	57 %
Bac + 4	8 %	24 %
Bac + 5	10 %	
Secrétariat – Assistanat	15,1 %	
Commerce – Vente	14,9 %	
Métiers du social	13,6 %	
Sciences humaines	13,2 %	
Économie – Droit – Gestion – Politique	12,2 %	
Ressources humaines	7,6 %	
Lettres	6,5 %	
Enseignement – Formation	3,8 %	
Hôtellerie, restauration – Tourisme – Animation culturelle et sportive	3,6 %	
Information – Communication	3,3 %	
Comptabilité – Finances	1,5 %	
Scientifique	1,4 %	
Santé	1,0 %	
Banque – Assurance – Immobilier	0,7 %	
Agriculture – Agroalimentaire	0,5 %	
Industrie – Installation, maintenance	0,5 %	
Informatique	0,3 %	
Transports – Logistique	0,3 %	

Source : Pôle emploi

Carte n° 1 : Schéma d'implantation cible de Pôle emploi (2010) : part des demandeurs d'emploi pouvant accéder aux agences locales polyvalentes en moins de 30 minutes



Source : Pôle emploi, conseil d'administration du 24 septembre 2010

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS

Sommaire

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....125
Réponse du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.....127
Réponse du président du conseil d'administration de Pôle emploi ..130
Réponse du directeur général de Pôle emploi.....133
Réponse de la présidente de l'Unédic.....150
Réponse du secrétaire général de la CFDT.....157
Réponse de la présidente de la CFE-CGC.....160
Réponse du président confédéral de la CFTC.....161
Réponse du président de la CGPME.....169
Réponse du secrétaire général de la CGT.....171

Destinataires n'ayant pas souhaité apporter de réponse complémentaire à celle apportée par le conseil d'administration de Pôle emploi

Président du MEDEF
Président de l'UPA
Secrétaire général de FO

RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Ces travaux apportent un éclairage très riche sur le fonctionnement et la stratégie de l'opérateur en mettant l'accent sur deux aspects essentiels : les résultats en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises et les choix organisationnels pour accomplir ces missions.

Nous tenons d'abord à souligner que plusieurs recommandations ont connu une traduction complète dans le cadre du projet stratégique 2015-2018 de l'opérateur.

La première d'entre elle concerne l'organisation du suivi de la performance qui a été resserré autour de 14 indicateurs clefs, déclinés jusqu'au niveau des agences de Pôle Emploi. Pour la première fois, les indicateurs suivis au niveau national et les indicateurs suivis sur le terrain par les agences sont parfaitement articulés.

La seconde concerne l'approfondissement de la connaissance du marché du travail par Pôle emploi, qui, comme vous le soulignez, nous semble un point essentiel pour l'amélioration du service rendu. Nous tenons ici à souligner que le projet stratégique a prévu, au terme d'une phase d'expérimentation concluante, la généralisation d'équipes de conseillers spécialisés dans l'accompagnement des entreprise. Au-delà de cette action, nous rejoignons vos conclusions sur l'utilité d'un outil plus performant à destination des conseillers pour les aider à mieux connaître la situation du marché du travail : pour l'avenir, l'utilisation des données issues des déclarations sociales nominatives (DSN) pourrait constituer une piste prometteuse pour mieux appréhender les secteurs recruteurs et les profils recrutés.

Enfin, nous partageons pleinement les recommandations de la Cour visant à accentuer la dématérialisation des procédures et améliorer l'articulation entre les différents types de contact (accueil physique, téléphone, Internet, courrier…). Le projet stratégique prévoit sur ce point la refonte dès 2015 du référentiel « repère » pour préciser les attendus de chaque modalité de contact et le traitement dématérialisé des inscriptions.

D'autres recommandations de la Cour n'ont pas été intégralement mises en œuvre dans le cadre du nouveau plan stratégique et appellent les remarques suivantes.

Concernant l'allocation des moyens de Pôle emploi et la maîtrise des frais de personnel, il convient de souligner qu'un effort de redéploiement de 2 000 ETP vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi est prévu par le

plan stratégique. L'augmentation de la part des agents dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi constitue une préoccupation majeure que nous partageons avec la Cour et qui se retrouve au cœur du projet stratégique de l'opérateur. Par ailleurs, il nous semble également souhaitable de poursuivre les réflexions concernant l'amélioration de la flexibilité des charges de Pôle Emploi, notamment celles de personnel, en fonction de la conjoncture du marché du travail.

Concernant la présence de l'opérateur sur le territoire, nous estimons comme le relève la Cour que ce sujet mérite un examen détaillé. Conscients de l'importance de la question, les signataires de la convention tripartite ont toutefois prévu une réflexion sur la taille critique des agences, que nous encourageons vivement.

Enfin, vous proposez de remettre en question la logique de différenciation des modalités de suivi en fonction de la situation des demandeurs d'emploi. Cette orientation constitue la clef de voûte de la stratégie mise en œuvre par l'opérateur depuis 2011. Nous tenons à souligner notre attachement à cette stratégie qui nous semble être le levier le plus décisif pour assurer une utilisation efficace des ressources publiques consacrées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Ce rapport, qui a pour objet principal l'examen des services rendus par l'opérateur aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, appelle de ma part plusieurs observations.

Tout d'abord, je partage le constat de la Cour sur la complexité des missions de Pôle Emploi, accrue par la nécessité de conduire une réorganisation de grande ampleur suite à la fusion entre l'ANPE et le réseau des Assedic, dans un contexte de forte augmentation du chômage et d'évolution profonde de ses caractéristiques (développement du chômage de longue durée et de l'activité réduite, notamment).

J'adhère également à votre analyse sur la mission d'indemnisation exercée par Pôle Emploi, aussi bien sur le caractère satisfaisant des résultats en matière de respect des délais de paiement et de la règlementation, que sur l'alerte que vous formulez sur la nécessité de poursuivre l'amélioration de la qualité du processus de gestion.

J'observe à cet égard que le traitement de cette question relève, pour la majeure partie, de la capacité des partenaires sociaux à rendre plus simples et plus lisibles les règles de l'assurance chômage. Je m'attacherai ainsi à leur proposer des éléments de méthode permettant de mieux prendre en compte les enjeux opérationnels et de simplification dans les futures négociations pour le renouvellement de la convention d'assurance-chômage.

Par ailleurs, la dématérialisation des processus de traitement des demandes d'allocations chômage et des aides que vous préconisez est l'un des axes forts de la nouvelle convention tripartite 2015-2018 signée en décembre 2014 entre l'État, l'Unedic et Pôle Emploi. Déployée d'ici à fin 2015, elle constituera un facteur de progrès déterminant dans notre capacité à améliorer les conditions de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

En revanche, les analyses et jugements portés par la Cour sur la mission d'intermédiation de Pôle Emploi me semblent préoccupants, car remettant en cause la stratégie mise en œuvre depuis fin 2011, avec l'impulsion de plusieurs gouvernements différents, et l'unanimité des partenaires sociaux.

Cette évolution stratégique, traduite dans le plan « Pôle Emploi 2015 » comme dans la nouvelle convention tripartite, a pour axe essentiel de libérer Pôle Emploi d'une injonction illusoire à assurer l'intermédiation de toutes les offres d'emploi vers tous les demandeurs d'emploi, et de lui fixer des objectifs priorisés et exigeants, fondés sur un véritable pilotage par les résultats.

Il s'agit de choix difficiles, mais qui seuls peuvent apporter une réelle efficacité de l'action de Pôle Emploi vers les demandeurs d'emploi et les entreprises.

Les objectifs antérieurement fixés à Pôle Emploi, consistant à fournir à tout demandeur d'emploi un accompagnement personnalisé cadencé au minimum à un entretien par mois, et à tout employeur déposant une offre un nombre limité de candidats aux profils sélectionnés, reposaient sur des ambitions louables, mais irréalistes. L'incapacité à remplir ces objectifs, renforcée par un contexte d'explosion du chômage, et le décalage entre les promesses faites aux demandeurs d'emploi et aux employeurs et la réalité du service, ont tendu à décrédibiliser l'action de l'opérateur. Ce dernier était par ailleurs alors incité à concentrer son énergie sur le pilotage quantitatif des moyens et le renseignement des indicateurs, plutôt à qu'à prioriser son action et améliorer la qualité du service en fonction de l'impact attendu et perçu des usagers.

Je tiens donc à affirmer avec force la pertinence des choix mis en œuvre afin que Pôle Emploi concentre son action vers les demandeurs d'emploi les moins autonomes et les employeurs ayant le plus besoin d'être assistés dans leurs démarches, en se concentrant sur l'amélioration de la qualité des entretiens et du suivi et de la relation avec les entreprises plutôt que sur une approche purement quantitative de l'accompagnement.

Le déploiement de conseillers dédiés à la relation entreprise, activité jusqu'à présent assurée par des agents polyvalents et qui constituait trop souvent la variable d'ajustement de Pôle emploi, est également une avancée majeure pour une offre de services aux entreprises ambitieuse et efficace.

Ces évolutions doivent avoir pour corollaire le développement d'une palette de services numériques performants, et un système d'agrégation d'offres reposant sur des partenariats avec une multiplicité d'acteurs, plutôt que sur la recherche de la maximisation de la part des offres directement collectées par Pôle Emploi, qui avait conduit à encourager des pratiques de collecte de masse d'offres d'emploi pas toujours pertinentes pour le placement durable des demandeurs d'emploi .

Ces évolutions représentent un virage déterminant pour le service public de l'emploi de notre pays et supposent des transformations profondes, que le directeur général de Pôle emploi conduit depuis 2012 avec constance et dans la durée. Elles correspondent, comme la Cour le note d'ailleurs, à une convergence vers des modèles étrangers, allemand, britannique ou

suisse, qui au-delà de leurs différences présentent le point commun de prioriser l'action sur ceux qui en ont le plus besoin et en fonction des résultats attendus.

La mise en œuvre de cette stratégie s'appuie sur la mise en œuvre d'un véritable pilotage par les résultats, avec une mesure de l'impact sur le retour à l'emploi, en lieu et place de la batterie d'indicateurs de moyens qui fournissait traditionnellement la feuille de route de Pôle emploi.

Les résultats sont évidemment plus délicats à interpréter, puisqu'ils supposent de faire la part entre l'évolution du contexte socio-économique et l'action de Pôle emploi. Le service public de l'emploi s'est doté d'un appareillage statistique et opérationnel permettant de mesurer l'impact de cette action. Ces indicateurs, principale mesure de l'efficacité de l'action de Pôle emploi, sont plutôt positifs depuis quelques mois. Je tiens à affirmer leur pertinence, plutôt que celle des indicateurs bruts, non corrigés des effets de la conjoncture et de la composition de la demande d'emploi, analysés par la Cour.

Certes, cet appareillage statistique doit être amélioré au fil du temps, et des préconisations de la Cour à cet égard auraient été utiles. Cependant, Pôle emploi et ceux qui évaluent son action consacrent désormais l'essentiel de leurs échanges sur l'impact sur le chômage et non plus sur la quantité de services mobilisés, ce qui est en soi un grand progrès.

L'ensemble de ces orientations, traduites dans la nouvelle convention tripartie 2015-2018, fondent une stratégie d'ensemble d'amélioration de la performance du service public de l'emploi et d'adaptation à l'évolution des besoins. La Cour, par la remise en question de ces inflexions stratégiques, semble en appeler au retour à une conception antérieure de l'action de Pôle emploi, dont on a vu qu'elle ne produisait pas les résultats attendus, voire qu'elle entraînait une déception à la hauteur des promesses formulées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE PÔLE EMPLOI

Vous avez bien voulu m'adresser pour avis et remarques le rapport de la Cour consacré à Pôle Emploi « à l'épreuve du chômage de masse ».

Plusieurs administrateurs étant destinataires de votre rapport, les analyses et conclusions de celui-ci ont naturellement donné lieu à un débat au sein du Conseil d'administration. Les termes de ma réponse, qui reprennent la teneur de ces débats, ont été approuvés par les représentants de l'État, de la CFDT, de la CFE-CGC, de FO, de la CGPME, du MEDEF, de l'UPA, par les représentants de l'Association des Régions de France et de l'Assemblée des Départements de France, ainsi que par des personnalités qualifiées.

Le rapport remet en cause plusieurs des orientations stratégiques de Pôle Emploi, et propose dans certains cas des évolutions qui ont déjà été retenues et sont en cours de mise en œuvre.

De façon générale, je tiens à souligner que le Conseil a systématiquement validé les principales orientations stratégiques de Pôle Emploi, orientations qui s'appuient par ailleurs sur les objectifs fixés par la Convention Tripartite signée en 2011 entre l'État, l'Unedic et l'Établissement, puis largement confortés par la Convention 2015-2018.

Si le Conseil d'administration soutient la stratégie mise en œuvre par Pôle emploi depuis 2012 c'est parce qu'elle produit des résultats.

Sur les 18 indicateurs la convention tripartite 2012-2014 sur lesquels l'action de Pôle emploi est jugée, 14 ont ainsi progressé. Face à une augmentation exceptionnelle depuis 2009 du nombre de demandeurs d'emploi, Pôle emploi a tenu en particulier ses engagements sur ses missions fondamentales. L'opérateur a inscrit et indemnisé la très grande majorité des demandeurs d'emploi dans les délais.

L'efficacité de son action a par ailleurs augmenté : ses résultats en matière de retour à l'emploi, en neutralisant les effets de la conjoncture, sont meilleurs aujourd'hui qu'il y a trois ans. La satisfaction des demandeurs d'emploi sur l'adaptation des services, qui s'était dégradée de façon constante depuis la fusion pour atteindre un niveau historiquement bas en 2012, est repartie à la hausse, en gagnant 5 points entre 2012 et 2014. Celle des employeurs a augmenté de 8 points.

Si la stratégie mise en œuvre par Pôle emploi produit des résultats, c'est parce qu'elle est précisément adaptée aux besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises, dans un contexte de chômage de masse.

En particulier, le Conseil d'administration a souhaité la fin du suivi mensuel personnalisé, que le rapport semble défendre aujourd'hui, au profit d'une plus grande différenciation des services, pour « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ». Il a également voulu que l'opérateur s'engage résolument dans un pilotage par les résultats. Le Conseil d'administration le juge plus efficace que le pilotage par les moyens que constituait le suivi mensuel personnalisé. Ce choix de la personnalisation des services et du pilotage par les résultats s'impose pour tenir compte de l'évolution des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises. La différentiation des services est d'ailleurs le choix fait par la plupart des autres services publics européens. Il ne s'agit pas là d'abandonner l'universalisme de la mission de l'opérateur. Mais l'universalisme de sa mission ne peut se traduire aujourd'hui par l'uniformité de ses services.

L'offre de services digitale ambitieuse que Pôle emploi développe aujourd'hui démontre d'ailleurs la volonté d'enrichir le socle de services accessibles à tous. Comme rappelé dans la dernière convention tripartite, les demandeurs d'emploi les plus autonomes ne sont pas « délaissés au profit d'un petit nombre » : ils disposent d'un conseiller référent et ils ont la possibilité de recourir à diverses prestations. Le Conseil d'administration a à ce titre approuvé la nouvelle stratégie de recours aux opérateurs privés de placement, compte tenu des évaluations présentées en la matière.

Le conseil d'administration réfute le fait que Pôle emploi tournerait en quelque sorte le dos aux entreprises. Il s'agit justement d'un des axes prioritaires de sa stratégie actuelle. A la demande du Conseil d'administration, Pôle emploi a ainsi expérimenté la mise en place de conseillers dédiés à la relation entreprise. Sur la base des résultats positifs de l'évaluation de cette expérimentation, le Conseil d'administration a décidé sa généralisation. Ce dispositif permet de dédier à mi-2015 4000 conseillers à la relation aux entreprises, interlocuteurs plus disponibles et proactifs pour accompagner celles-ci tout au long de leurs recrutements. Il s'agit là d'une inflexion forte de l'organisation de l'opérateur, au bénéfice de la qualité et de l'efficacité du service rendu.

Le conseil d'administration conteste également le constat selon lequel Pôle emploi ne considérerait plus comme prioritaire sa mission d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi. Pôle emploi intervient sur un marché du travail où les recruteurs comme les demandeurs d'emploi ont de plus en plus recours à Internet. Dans ce contexte, Pôle emploi vise à renforcer la transparence du marché du travail via l'agrégation des offres d'emploi. Plus de 300 000 offres sont aujourd'hui accessibles en ligne sur pole-emploi.fr, soit près du double du chiffre de 2012. Parmi elles, 180 000 sont issues de nos partenaires privés.

Enfin, solidaire des collaborateurs de Pôle emploi, le Conseil d'administration regrette que ce rapport méconnaisse au final la réalité de leur travail quotidien. Il ne reconnait pas leur capacité, démontrée

depuis plusieurs années, à faire face à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, tout en participant activement à la modernisation des services. Le Conseil d'administration craint l'impact négatif d'un rapport d'un tel type, en termes de motivation, pour des agents qui se trouvent depuis plusieurs années en première ligne de la crise économique et sociale que la France traverse.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport public thématique de la Cour des comptes consacré à Pôle emploi.

Ce rapport constitue une remise en cause radicale de la stratégie, élaborée avec l'État et les partenaires sociaux, que nous mettons en œuvre depuis 2011. Cette remise en cause s'appuie sur une interprétation erronée et sur une vision dépassée de nos missions. Je la conteste à trois titres principaux :

- *elle passe sous silence nos avancées car elle s'appuie sur des indicateurs contestables, et non sur ceux qui ont été définis avec nos financeurs ;*
- *elle nie le caractère indispensable d'une différenciation de l'accompagnement proposé aux demandeurs d'emploi ;*
- *elle ne prend pas en compte l'évolution de notre environnement, et notamment l'impact du numérique sur le fonctionnement du marché du travail.*

Je regrette vivement que la Cour des comptes, à l'issue de deux années de travaux, présente un rapport exclusivement à charge. Ce parti pris méthodologique est injuste vis-à-vis du travail quotidien des collaborateurs de Pôle emploi. Comment peut-on conclure à la dégradation de nos résultats en se fondant sur un indicateur aussi contestable que le taux brut de retour à l'emploi ? Pourquoi passer systématiquement sous silence chacune de nos avancées ? Finissons-en une fois pour toutes avec l'idée que l'on pourrait apprécier l'efficacité de Pôle emploi en observant la seule évolution de la courbe du chômage. Nous agissons sur l'accès et le retour à l'emploi mais pas sur les destructions d'emploi.

Je souhaite que Pôle emploi soit jugé sur ses résultats à partir des indicateurs définis à l'avance par ses financeurs, et non à partir de ceux qui s'appliquaient à l'ANPE. Or, ces résultats, s'ils sont naturellement perfectibles, progressent de façon incontestable. Face à une augmentation exceptionnelle du nombre de demandeurs d'emploi depuis 2009, Pôle emploi a inscrit et indemnisé dans les délais. Tout en démontrant notre solidité sur ces missions de base, nous avons engagé, selon les orientations définies avec l'Etat et les partenaires sociaux, une modernisation de notre action. En isolant l'effet de la conjoncture, l'efficacité de l'action de Pôle emploi sur le retour à l'emploi durable s'est significativement accrue au cours des dernières années. La satisfaction des demandeurs d'emploi sur l'adaptation de nos services à leurs besoins, qui s'était dégradée de façon constante depuis la fusion pour atteindre un niveau historiquement bas en 2012, est repartie à la hausse en gagnant 5 points. La satisfaction des employeurs a augmenté de 8 points entre 2012 et 2014. Sur les 18 indicateurs de la convention tripartite 2012-2014, 14 avaient progressé à la fin de la période

concernée. Je m'étonne par ailleurs que la Cour, pour étayer son analyse, s'appuie sur des indicateurs inadaptés (part des offres non pourvues) ou qui ne tiennent pas compte de la conjoncture (taux de retour à l'emploi).

Il est faux d'affirmer que Pôle emploi s'éloigne des missions qui lui ont été confiées par la loi et que son cœur de métier consisterait aujourd'hui à n'accompagner qu'une fraction limitée des demandeurs d'emploi. Non, l'universalité du service public ne tient pas à l'uniformité des réponses apportées. C'est pour mieux répondre aux besoins de plus en plus polarisés des demandeurs d'emploi que nous avons fait le choix de différencier nos modalités de suivi et d'accompagnement. Les demandeurs d'emploi les plus autonomes ne sont pas renvoyés à leur seule autonomie. Au contraire, outre le fait qu'ils peuvent solliciter librement leur conseiller référent et être réorientés à tout moment vers un accompagnement plus intensif, ils ont accès, comme tous les demandeurs d'emploi, à un socle de services que nous nous attachons à enrichir, notamment grâce au numérique.

À cet égard, je constate que le rapport néglige l'impact de la révolution numérique sur le fonctionnement du marché du travail. C'est une faiblesse majeure qui l'amène à affirmer que, parce que ses modalités ont évolué, notre mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi ne serait plus prioritaire. Je rappelle que trois quarts des entreprises recrutent aujourd'hui sans intermédiaire[47] et que 80 % des chercheurs d'emploi ont recours à Internet[48]. Dans ce contexte, peut-on légitimement soutenir que nous nous éloignons de notre rôle d'intermédiaire quand nous avons doublé par rapport à 2012 le nombre d'offres en ligne sur pole-emploi.fr ? Parmi les 300 000 offres aujourd'hui accessibles quotidiennement sur notre site[49], 180 000 sont issues de nos partenaires privés. Existe-t-il un risque, comme le soutient ce rapport, que nous nous éloignions durablement de certains employeurs ? Peut-on qualifier de « faibles » les services rendus aujourd'hui par Pôle emploi aux employeurs ? En aucun cas. L'intermédiation ne se définit pas par la collecte tous azimuts des offres d'emploi. Je crois en un accompagnement de qualité adapté aux besoins de chaque entreprise. C'est celui qu'entendent mettre en œuvre les 4000 conseillers dédiés aux entreprises que nous déployons cette année sur tout le territoire.

La stratégie que je défends ici, et que ce rapport remet en cause sur des bases erronées, a été élaborée avec l'État et les partenaires sociaux dans le cadre de la convention tripartite 2012-2014. Son approfondissement est au cœur de la convention 2015-2018 que nous avons signée le 18 décembre dernier. Je m'emploierai à la mettre en œuvre conformément aux engagements que j'ai pris. A cet égard, je me félicite que le rapport reprenne à son compte, sous la forme de recommandations, plusieurs évolutions déjà

[47] *INSEE, Enquêtes Emploi en panel 2003-11*
[48] *Soit 7 points de plus qu'en 2013 d'après l'enquête conditions de vie du CREDOC.*
[49] *Chiffres de mars 2015*

prévues, voire engagées, dans le cadre de la convention tripartite, comme la dématérialisation de l'inscription et de la demande d'allocation, le démarrage plus rapide de l'accompagnement, l'augmentation par redéploiement du nombre d'agents délivrant des services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises ou encore le développement de la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi. Je regrette cependant qu'il omette de le préciser.

***

Une stratégie de modernisation de notre action qui doit être jugée sur ses résultats

Nous mettons en œuvre depuis fin 2011 une stratégie, élaborée avec l'État et les partenaires sociaux, de modernisation de notre action. Elle vise à accélérer l'accès et le retour à l'emploi et à mieux satisfaire les demandeurs d'emploi et les entreprises. Elle produit des premiers résultats sur lesquels je souhaite que l'action de Pôle emploi soit jugée.

Dans un contexte d'augmentation continue du nombre de demandeurs d'emploi depuis 2009, Pôle emploi a inscrit et indemnisé dans les délais

Dans des circonstances très difficiles liées à l'augmentation massive du nombre de demandeurs d'emploi, Pôle emploi a assuré la continuité du service public. Les demandeurs d'emploi ont été inscrits et indemnisés dans des délais conformes aux objectifs qui avaient été fixés.

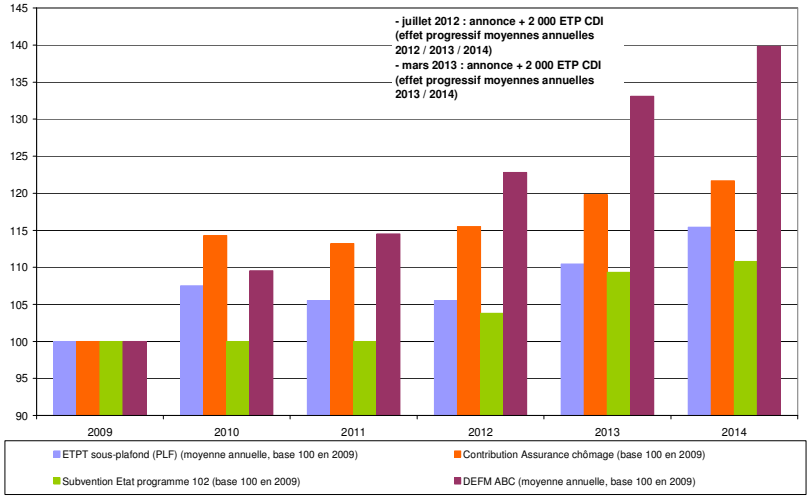
Les délais d'inscription ont diminué depuis 2012 et continuent de s'améliorer. Le nombre de demandeurs d'emploi reçus en entretien d'inscription et de diagnostic (EID) dans les 10 jours est passé de 76,6 % en 2012 à 91 % en 2014.

Les délais d'indemnisation ont également diminué. Dans 9 cas sur 10, les demandeurs d'emploi sont aujourd'hui indemnisés dans les délais prévus par la convention tripartite 2012-2014.

Pôle emploi a fait face à une très forte augmentation de sa charge, qui justifiait celle de ses moyens

Depuis janvier 2012, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté d'environ 19 % pour la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie A, B et C. Alors que le titre du rapport fait référence au chômage de masse, je regrette que cet élément de contexte fondamental n'ait pas davantage été pris en compte.

Nous avons bénéficié d'un renfort exceptionnel d'effectifs (4000 ETP entre juillet 2012 et mars 2013). Le graphique ci-dessous montre que la dynamique d'augmentation de nos moyens a été néanmoins plus faible que celle du nombre de demandeurs d'emploi.



Grâce à un effort volontariste de maîtrise des coûts, Pôle emploi est parvenu à atteindre l'équilibre financier en 2013, un an avant l'échéance prévue

Le rapport souligne une hausse des coûts importante depuis 2009. C'est un constat qu'il convient de nuancer.

Ce coût résulte essentiellement de l'augmentation de la masse salariale. Or les marges de manœuvre de Pôle emploi étaient limitées par la mise en œuvre de la convention collective nationale signée en 2009 qui a conduit à réduire les écarts de rémunération entre agents du public et agents du privé. Il faut par ailleurs tenir compte de la hausse des effectifs, qui a permis partiellement de répondre à l'augmentation de la charge.

Si cette hausse des coûts était donc inéluctable, nous nous sommes efforcés de la contenir au maximum. Comme l'ont souligné en novembre dernier l'IGAS et l'IGF, c'est grâce à « un effort volontariste de maîtrise de certaines charges de fonctionnement »[50] que nous sommes parvenus à atteindre en 2013, soit un an avant l'échéance prévue par la convention tripartite 2012-2014, l'équilibre financier. La Cour elle-même reconnaît que « l'augmentation de la masse salariale intervenue depuis la fusion a été partiellement compensée par d'importants efforts d'économie sur les achats et les services »[51] . Les dépenses de fonctionnement ont ainsi diminué de

[50] *IGAS, IGF, Mission d'évaluation de la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi 2012-2014, septembre 2014, p. 8*
[51] *p.32*

15 % entre 2011 et 2013. Les dépenses de personnel ont été modérées au travers de l'absence de revalorisation salariale entre 2010 et 2013 dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire. Le coût pluriannuel actualisé de notre schéma immobilier est inférieur aux engagements pris vis-à-vis du Conseil d'administration malgré les renforts d'effectifs. Contrairement à ce qu'affirme le rapport, le ratio m² par agent diminue de 10% par rapport au moment de la fusion[52]. Enfin, il est à noter que ce retour à l'équilibre ne s'est pas réalisé au détriment des dépenses d'intervention qui ont augmenté de 74M€ entre 2009 et 2014[53]. Je réfute donc l'affirmation selon laquelle le retour à l'équilibre de nos comptes aurait été rendu « pour l'essentiel » possible par la hausse des subventions versées par l'Etat et l'Unédic. Je précise que l'évolution de la subvention de l'Etat n'était pas « en partie », *comme l'indique la Cour, mais « exclusivement » liée aux mesures nouvelles[54] et aux renforts d'effectifs.*

S'agissant de notre schéma immobilier, le rapport indique que les loyers versés par Pôle emploi ont sensiblement augmenté sans prendre en compte le fait que la mise en œuvre du schéma immobilier, actuellement en cours, implique la prise en charge temporaire de doubles loyers et de surloyers. En cumulant le retraitement de cet impact conjoncturel avec celui de l'évolution des surfaces, l'augmentation du loyer facial des locaux occupés fait ressortir une augmentation de 12,5% entre 2009 et 2016 et non pas de 21,6%. En outre, il faut préciser que les surloyers pris en charge correspondent aux travaux réalisés par les bailleurs pour le compte de Pôle emploi et qu'à ce titre il ne s'agit pas de « dépenses éventuelles », comme l'indique le rapport mais bien de dépenses réelles qui ne peuvent pas être assimilées à des loyers. Elles correspondent à la prise en charge de travaux d'aménagement réalisés pour le compte de l'opérateur afin de lui permettre d'assurer sa mission de service public. Il n'est donc pas opportun d'en tenir compte, comme le fait la Cour, pour comparer les loyers de Pôle emploi avec les normes de France Domaine que Pôle emploi respecte donc s'agissant du loyer facial.

---

[52] *Les ratios de surface par agent retenus par la Cour devraient résulter de l'effectif physique réel à un instant donné plutôt que d'un effectif moyen annuel évalué en ETPT car, dans ce cas, les agents à temps partiel ne sont pas comptés comme occupant une place complète mais seulement une fraction de celle-ci, ce qui est peu réaliste lorsqu'il s'agit de loger des agents pour qu'ils réalisent leurs missions. Par ailleurs, une évolution moyenne annuelle n'est pas une notion pertinente pour évaluer l'évolution nécessaire des surfaces.*

[53] *Contrairement à ce qu'indique la Cour, les dépenses d'intervention, non seulement n'ont pas baissé de 16 M€, mais au contraire ont augmenté de 74 M€ entre 2009 et 2014. En effet, il convient de diminuer de 91 M€ les dépenses d'intervention 2009 car celles-ci correspondent à des dépenses 2008 qui auraient dû être comptabilisées en charge à payer dans les comptes des Assedic avant la création de Pôle emploi.*

[54] *Suite au plan de mobilisation en faveur de l'emploi et au sommet de crise en 2012.*

S'agissant du maillage territorial de Pôle emploi, il n'illustre en aucun cas, comme le suggère le rapport, la dispersion de nos moyens. Je rappelle que l'objectif d'accessibilité de nos implantations fixé par la convention tripartite 2012-2014, soit au moins 80 % des demandeurs d'emploi domiciliés à moins de 30 minutes d'une agence avec un réseau cible entre 1000 et 1200 agences, était un minimum à atteindre. Pôle emploi, avec 1050 agences et points relais programmés à ce stade, se situe donc dans la fourchette basse prévue par cette convention. Cet objectif d'accessibilité est repris par la convention tripartite 2015-2018. La réduction du nombre d'agences aurait à court terme un coût très élevé.

Une gestion de nos ressources humaines adaptée à l'atteinte de nos objectifs stratégiques

Le rapport recommande la fixation aux conseillers d'objectifs quantitatifs individuels. Je suis convaincu au contraire que le niveau pertinent d'évaluation est celui de l'agence. C'est le sens du tableau de bord des résultats que nous déployons à l'échelle de chaque agence. Par ailleurs, les conseillers disposent de la possibilité de consulter les Déclarations préalables à l'embauche (DPAE) relatives à leur portefeuille et ainsi de mesurer l'impact de leur action quotidienne sur le retour à l'emploi.

Le rapport souligne le caractère « peu adapté » de l'encadrement en se fondant sur le temps insuffisant dont disposeraient les responsables d'équipe des conseillers. A cet égard, il faut noter que la mise en place de conseillers dédiés à la relation entreprises facilitera le travail des responsables d'équipe grâce à l'homogénéité accrue du périmètre des activités à piloter et des profils à manager.

Enfin, la Cour regrette l'expertise insuffisante des conseillers sur le marché du travail. Il s'agit pour nous d'un axe de formation essentiel. Outre les deux jours de formation sur le marché du travail déjà prévus dans le socle de formation commun à tous les nouveaux entrants, nous mettons à disposition des conseillers dédiés à la relation entreprises en juin 2015 une formation de neuf jours supplémentaires sur la relation aux entreprises. Des modules de formation sur le marché du travail et le diagnostic territorial sont par ailleurs mobilisables à la carte par l'ensemble des conseillers.

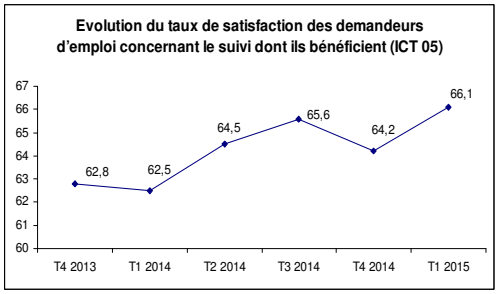
Les évolutions engagées depuis 2012 pour moderniser notre action produisent de premiers résultats

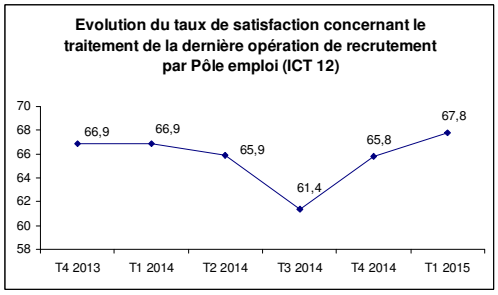
Tout en assurant la continuité de ses missions et en maîtrisant ses coûts, Pôle emploi a engagé des réformes majeures pour moderniser son action. Je regrette que ce rapport passe systématiquement sous silence les résultats positifs obtenus grâce à l'amélioration de nos services.

La performance de Pôle emploi en termes de retour à l'emploi augmente.

Cette performance est mesurée à l'aide du seul modèle construit à ce jour par les experts de l'Etat et de l'Unédic pour isoler l'impact de la conjoncture. Le rapport met en cause ce modèle sans proposer d'alternative. Selon ce modèle, le nombre de sorties des listes pour reprise d'emploi durable attendu en 2014, compte tenu de la conjoncture et à efficacité constante de Pôle emploi, était en moyenne mensuelle de 107 200. Le nombre de sorties pour reprise d'emploi durable observé a été en moyenne mensuelle de 124 600. On peut estimer que l'amélioration de l'action de Pôle emploi a permis 17 370 sorties supplémentaires par mois, outre celles permises par l'établissement à efficacité constante. Toutes choses égales par ailleurs, notre performance en termes de retour à l'emploi a donc augmenté de 16% en 2014 par rapport à la période antérieure à 2011 qui était prise comme référence par le modèle, soit une hausse statistiquement significative.

La satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient a augmenté de 3,3 points entre le dernier trimestre 2013 et le premier trimestre 2015. La satisfaction des employeurs concernant le traitement de la dernière opération de recrutement a augmenté de 0,9 point sur la même période.





C'est à l'aune de ces résultats présents et à venir que Pôle emploi doit être évalué. Je ne me contente pas bien sûr de ces résultats : je suis déterminé à les améliorer. Il est compréhensible que la Cour cherche à anticiper cette amélioration en tentant d'évaluer la qualité de la prise en charge des demandeurs d'emploi, la connaissance de leur besoins ou encore la connaissance qu'ont les conseillers du marché du travail. Je n'accepte pas en revanche que ces éléments d'analyse, souvent peu étayés, ne soient pas accompagnés des précautions nécessaires de lecture au regard de leur caractère partiel et portant sur une stratégie en cours de mise en œuvre.

Un rapport exclusivement à charge qui livre une interprétation erronée de notre stratégie

Outre cette reconnaissance très partielle de nos résultats, je veux insister sur les faiblesses méthodologiques que présente ce rapport. En prenant le parti de rédiger un rapport à charge, la Cour fait appel à des indicateurs contestables pour évaluer nos actions et commet des erreurs d'appréciation sur notre offre de services. Les limites de ces indicateurs et ces erreurs sont d'autant plus regrettables qu'elles avaient été signalées à la Cour dans le cadre des auditions et de notre réponse au relevé d'observations provisoires. Par ailleurs, le rapport remet en cause de façon non étayée les évaluations sur lesquelles nous avons fondé nos choix stratégiques. Enfin, je constate qu'il va à l'encontre des constats faits par différents organismes ayant évalué récemment nos actions.

Un recours à des indicateurs contestables pour évaluer nos actions

Alors qu'il existe un indicateur permettant de mesurer notre performance structurelle en termes de retours à l'emploi (cf. supra), le rapport conclut à une dégradation de nos résultats en invoquant des indicateurs bruts fortement corrélés à la conjoncture économique.

Pour démontrer que notre mission d'intermédiation ne serait plus prioritaire, il fait référence à la proportion des demandeurs d'emploi qui considèrent que Pôle emploi est à l'origine directe de la reprise d'emploi. Or Pôle emploi contribue de façon directe et indirecte au retour à l'emploi, par exemple en facilitant l'accès à une formation ou encore en finançant des aides à la mobilité. Pourquoi ne pas en tenir compte ?

Le rapport fait par ailleurs référence à la « part de marché » de Pôle emploi, soit le ratio entre les offres d'emploi collectée par Pôle emploi et les déclarations préalables à l'embauche. Cet indicateur n'est aujourd'hui pas pertinent. Par exemple, il ne tient pas compte de la hausse très importante des DPAE de courte ou de très courte durée. Or lorsqu'un employeur réembauche le même salarié sur des CDD d'usage ou d'une demi-journée, il ne dépose pas d'offre auprès d'un intermédiaire. Par ailleurs, en période de mauvaise conjoncture, comme le montre l'enquête sur les besoins de main-d'œuvre que nous réalisons chaque année, les employeurs ont moins

de difficulté de recrutement et font donc moins souvent appel aux services d'un intermédiaire.

Le rapport considère que l'évolution de la part des offres qualifiées de « non pourvues » dans le total des offres collectées par Pôle emploi serait « défavorable » à l'opérateur. La mesure utilisée (ratio des offres non satisfaites sur les offres collectées) est beaucoup trop large pour les conclusions qui en sont à tort tirées : outre les offres non pourvues faute de candidat, la Cour prend en compte les offres pourvues en interne et les offres retirées en raison de l'abandon du projet de recrutement du fait de la conjoncture économique ou de difficultés budgétaires. L'information communiquée par les entreprises ne permet pas aujourd'hui de différencier ces situations. Une enquête menée en 2013 sur les offres difficiles à satisfaire montre que, parmi les 15 % d'abandons de recrutement, seulement 37 % étaient dus à un manque de candidat[55]. D'autres sources, comme l'enquête sur les besoins en main-d'œuvre, montrent que les difficultés de recrutement perçues par les employeurs diminuent continûment depuis plusieurs années. Au total, il est vraisemblable que la hausse de la part des offres non satisfaites que mesure la Cour renvoie à l'augmentation des abandons des projets de recrutement du fait de la conjoncture économique dégradée, et ne peut donc pas être raisonnablement interprétée comme un signal négatif sur l'action de Pôle emploi.

Le rapport affirme que l'administration serait davantage aidée pour les recrutements en contrat subventionnés alors que les liens avec les entreprises ayant des offres difficiles à pourvoir seraient remis en question. Je rappelle que Pôle emploi s'est engagé auprès de l'Etat à soutenir la politique en matière de contrats aidés. Cet engagement ne remet nullement en cause notre action pour prévenir les offres d'emploi non pourvues. Ainsi, dans le cadre du plan « 100 000 formations prioritaires » mis en œuvre en 2013 et 2014, nous avons financé 73 % des 112 300 inscriptions prévisionnelles en formation ciblées sur des métiers ou secteurs présentant des offres d'emploi non pourvues. Les actions d'adaptation au poste, qui répondent au problème d'inadéquation entre les compétences disponibles et celles recherchées, ont représenté 23%[56] des entrées en formations que nous avons financées en 2014. Grâce aux 139 400 évaluations menées en 2013 dans le cadre du recrutement par simulation (MRS), nous avons permis le recrutement, principalement dans des secteurs en tension, de 38 980 personnes, soit une personne sur deux ayant reçu une évaluation positive à travers la MRS. Enfin, nous menons, en lien avec des fédérations

[55] *G. Blache, A. Bonnet, JL. Zanda, Les offres d'emploi difficiles à satisfaire : des difficultés certaines mais des abandons de recrutement peu fréquents, « Eclairages et synthèses », Pôle emploi, septembre 2014*

[56] *15% AFPR, 8% POEI, tableau de bord des formations, novembre 2014*

professionnelles et de grandes entreprises, des actions de communication pour valoriser les métiers présentant un déficit d'attractivité.

Des erreurs d'appréciation de notre offre de services

Je relève deux erreurs d'appréciation principales.

La première concerne les services proposés dans le cadre des modalités « guidé » qui sont assimilés à ceux offerts en « suivi ». Le rapport en conclut que notre cœur de métier consisterait aujourd'hui à n'accompagner qu'une fraction limitée de demandeurs d'emploi, soit 10 % du total d'entre eux, livrant pour ainsi dire à eux-mêmes 90 % des demandeurs d'emploi. Or la Cour n'intègre dans son calcul que les demandeurs d'emploi bénéficiant des modalités d'accompagnement « renforcé » et « global ». Elle exclut les demandeurs d'emploi en « guidé » qui représentent 55% des demandeurs d'emploi suivi et accompagnés et qui bénéficient eux aussi d'un accompagnement régulier.

À cet égard, je rappelle que Pôle emploi veille à l'adéquation entre les profils des demandeurs d'emploi et les modalités de suivi et d'accompagnement. Je suis convaincu que les conseillers sont les mieux placés pour apprécier le degré d'autonomie du demandeur d'emploi par rapport à sa recherche d'emploi, en prenant en compte chaque situation particulière. La correspondance entre les axes de travail privilégiés au sein de chaque parcours et la modalité de suivi et d'accompagnement n'est pas mécanique.

Les demandeurs d'emploi en « suivi », loin d'être renvoyés à leur seule autonomie, bénéficient d'un conseiller référent qu'ils peuvent solliciter à tout moment, y compris depuis 2014 par mail, quelle que soit leur demande. Ce conseiller facilite leur accès aux aides, prestations et formations. Les demandeurs d'emploi en « suivi » ont d'ores et déjà accès à un socle de services dont l'enrichissement, notamment à travers le recours au numérique, fait partie de nos priorités stratégiques. Ils bénéficieront dès le 1er juillet d'une nouvelle prestation « Activ'emploi » pour les aider à maîtriser les techniques de recherche d'emploi. Enfin, début 2016, un système d'alertes permettra aux conseillers référents de prendre en compte tout changement de situation des demandeurs d'emploi. A l'issue de l'entretien de bilan prévu entre le 6ème et le 9ème mois, les demandeurs d'emploi en « suivi » pourront être réorientés en tant que de besoin vers un accompagnement plus intensif.

La deuxième erreur concerne les critères permettant de déterminer les services offerts aux recruteurs. Le rapport affirme à tort qu'une offre d'emploi pour laquelle il n'y aurait pas de demandeurs d'emploi susceptibles d'y répondre à court terme au niveau local ne bénéficierait d'aucun service de la part de Pôle emploi. Or deux critères sont utilisés pour décider avec le recruteur des services qui seront mobilisés :

- *la capacité de l'entreprise à organiser et conduire son recrutement ;*
- *les caractéristiques de l'offre proposée au regard de la demande d'emploi.*

Les services d'accompagnement en direction des entreprises sont mobilisables sur la base de l'un ou l'autre de ces deux critères.

Une mise en cause non étayée des évaluations sur lesquelles s'appuient nos orientations stratégiques

Les difficultés d'interprétation de notre stratégie se doublent de mises en causes non étayées des évaluations sur lesquelles se fondent nos choix stratégiques. Je citerai deux exemples.

Le premier concerne la réinternalisation, décidée en février 2014, de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Le rapport affirme que cette décision aurait été prise en l'absence d'évaluation globale. Or la réorientation a au contraire été engagée sur la base de nombreuses évaluations réalisées par des organismes publics et des représentants de la sphère académique. Ces travaux montrent de façon univoque que les taux d'emploi et d'emploi durable étaient plus élevés pour les demandeurs d'emploi accompagnés par Pôle emploi que pour ceux accompagnés par les opérateurs privés[57]*. La Cour elle-même, dans l'enquête thématique consacrée en mars dernier au recours par Pôle emploi aux opérateurs privés, estimait alors que « s'agissant des demandeurs d'emploi de longue durée ou présentant un risque de chômage de longue durée, l'accompagnement interne de ces publics paraît en effet cohérent avec la nouvelle offre de services de Pôle emploi »*[58] *. Combien d'évaluations externes faudra-t-il réaliser sur ce sujet pour convaincre la Cour du bien-fondé de cette réinternalisation ?*

Le deuxième concerne la décision, adoptée dans le cadre de la convention tripartite signée avec l'Etat et l'Unédic en décembre dernier, de déployer sur le territoire 4000 conseillers dédiés aux entreprises. Cette décision se fonde sur l'évaluation[59] *d'une expérimentation menée entre juillet 2013 et mars 2014. Elle a montré que cette organisation contribuait de façon significative à améliorer la satisfaction des besoins de recrutement des*

---

[57] *DARES Pôle emploi, L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011, janvier 2013*
L. Behaghel, B. Crépon, M. Gurgand, Private and Public Provision of Couseling to Job-Seekers : Evidence from a Large Controlled Experiment, "American Economic Journal : Applied Economics", 6(4) : 142-74), novembre 2013

[58] *Cour des comptes, Le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi, mars 2014, p. 100*

[59] *M.J. Rabner, A. Stehlin et A. Gaignon, Les effets de la spécialisation des conseillers à l'emploi sur la relation à l'entreprise : les enseignements d'une expérimentation menée au sein de Pôle emploi, Eclairages et synthèses, septembre 2014*

employeurs ainsi que la qualité de l'intermédiation et du placement. Or, tout en reconnaissant les résultats positifs de cette expérimentation, le rapport invoque, sans aucune étude à l'appui ni modèle opérationnel sous-jacent, le fait qu'un rééquilibrage du temps de travail des conseillers entre demandeurs d'emploi et entreprises aurait pu constituer une alternative intéressante.

Des positions qui se démarquent de celles des autres organismes publics ayant évalué récemment l'action de Pôle emploi

Il se dégage de ce rapport une position ambivalente sur le choix de la différenciation. Il ne remet pas en cause sa pertinence mais il en critique les conséquences sans proposer de modèle alternatif d'allocation des ressources. Cette position va à l'encontre de tous les rapports ayant recommandé depuis 2010[60] la mise en œuvre puis l'approfondissement de cette différenciation. Nos homologues européens ont pour la grande majorité d'entre eux emprunté cette même voie. La mission d'évaluation de la convention tripartite 2012-2014 conduite par l'IGAS-IGF, loin de remettre en cause nos choix stratégiques, affirme que la différenciation et les marges de manœuvre accrues du conseiller dans la gestion de son portefeuille constituent « un progrès significatif dans le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi »[61]. La volonté affichée dans ce rapport de réintroduire, à travers par exemple la fixation d'une norme minimale de fréquence des entretiens, une forme de pilotage par les moyens tranche également avec les prises de position très nettes en faveur d'un pilotage par les résultats. La Cour elle-même, dans son rapport de 2012 sur les comptes et la gestion de Pôle emploi regrettait à l'époque « une concentration excessive de ces indicateurs sur le suivi d'activité au détriment de l'efficacité et de l'efficience » et appelait à la généralisation d'un pilotage plus axé sur les résultats que sur les moyens[62].

L'appréciation générale de la Cour sur l'action de Pôle emploi se distingue de celle des instances communautaires. La Commission européenne, dans un document de travail public adopté le 13 mai dernier dans le cadre des propositions de Recommandations Spécifiques Pays pour leur adoption par le Conseil européen, mentionne les progrès de Pôle emploi en ce qui concerne « l'adéquation de son accompagnement par rapport aux

---

[60] *Voir notamment les rapports suivants : IGAS-IGF, Evaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, septembre 2010 ; Avis du Conseil économique social et environnemental, Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations, juin 2011 ; M. Iborra, Pôle emploi et le service public de l'emploi, rapport d'information parlementaire, juin 2013*

[61] *IGAS-IGF, Mission d'évaluation de la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi 2012-2014, novembre 2014, p.13*

[62] *Cour des comptes, Les comptes et la gestion de Pôle emploi : bilan de la mise en place du nouvel opérateur, janvier 2012, p. 32*

besoins des demandeurs d'emploi ». Dans le cadre d'une démarche d'apprentissage comparatif (ou « benchlearning ») mise en œuvre à la suite de la décision du Parlement européen et du Conseil relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi du 15 mai 2014, une évaluation de Pôle emploi par des pairs et des représentants de la Commission européenne a été menée en avril dernier. Sur la base d'une méthodologie commune qui sera utilisée pour l'ensemble des services publics de l'emploi d'ici deux ans, le rapport d'évaluation qui nous a été remis, et qui sera diffusé à l'ensemble des services publics de l'emploi européens, conforte pleinement la stratégie de transformation empruntée par Pôle emploi à plusieurs égards.

Il souligne un ensemble d'atouts parmi lesquels : une stratégie orientée vers les résultats, l'individualisation des services pour les demandeurs d'emploi, le développement de l'offre de services aux employeurs, l'essor de l'offre de services digitale, les marges de manœuvre accrues des conseillers et la diversité des relations partenariales de Pôle emploi. Un certain nombre de bonnes pratiques sont identifiées à l'occasion de cette approche de « benchlearning », parmi lesquelles on trouve l'accompagnement « 100% Web », la « Transparence du marché du travail » et la démarche d'innovation et d'expérimentation.

Enfin, en faisant en grande partie l'impasse sur le développement de notre offre de services digitale, la Cour se démarque également du Conseil d'orientation pour l'emploi, qui souligne dans son rapport de mars dernier que la stratégie de transformation digitale de Pôle emploi élargit la gamme des services offerts aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Pôle emploi prend le tournant du numérique pour augmenter la transparence du marché du travail et enrichir les services accessibles à tous les demandeurs d'emploi

La révolution numérique bouleverse le fonctionnement du marché du travail ainsi que les attentes et les pratiques des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Lancée en 2013, la démarche « Transparence du marché du travail » facilite l'accès aux offres en rendant visible, sur le site de Pôle emploi, des offres issues des autres acteurs du recrutement à travers un processus d'agrégation. Selon le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), « Pôle emploi s'affirme comme un coordinateur des initiatives françaises de l'intermédiation, un agrégateur de premier rang complémentaire des autres acteurs du marché, qui ont pour leur part davantage tendance à se spécialiser »[63]. Au total, plus de 307 000 offres sont aujourd'hui

[63] *COE, L'impact d'Internet sur le fonctionnement du marché du travail, mars 2015, p. 45*

quotidiennement proposées sur pole-emploi.fr, dont 180 000 issues des partenaires. Nous avons franchi en décembre dernier la barre du million d'offres agrégées sur pole-emploi.fr, site fréquenté par 19,8 millions de visiteurs uniques par mois[64].

Le COE souligne également que « le canal numérique est utilisé [par Pôle emploi] pour améliorer l'accompagnement et la recherche d'emploi des demandeurs d'emploi selon leur distance à l'emploi »[65]*. À cet égard, on rappellera que, parmi les demandeurs d'emploi volontaires qui ont bénéficié à titre expérimental de l'accompagnement « 100% web », accompagnement entièrement à distance en cours de généralisation, 96% s'en déclaraient satisfaits*[66]*. Début juin 2015, 30200 demandeurs d'emploi bénéficiaient de cet accompagnement. Nous ouvrirons par ailleurs le 2 juillet prochain la plateforme « Emploi Store » qui proposera, dès cette année aux demandeurs d'emploi, puis à partir de 2016 aux employeurs, de nouveaux services en ligne (simulateurs d'entretien, « serious games »…) utiles à la recherche d'emploi et au recrutement.*

Des recommandations formulées sans prise en compte des évolutions déjà engagées

Les évolutions que nous avons engagées sont non seulement trop souvent passées sous silence mais font même, pour plusieurs d'entre elles, l'objet d'une réappropriation par la Cour. Dans une logique de transparence, il aurait été souhaitable que le rapport précise que ces recommandations étaient déjà prévues ou mises en œuvre.

Le rapport recommande la dématérialisation de la gestion des allocations et aides versées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Ce processus sera engagé dès la fin de cette année, conformément aux engagements pris dans la convention tripartite 2015-2018.

Le rapport recommande de réaliser obligatoirement le premier rendez-vous d'accompagnement le plus tôt possible après le diagnostic. La refonte du parcours du demandeur d'emploi est en cours. L'objectif, inscrit dans la convention tripartite, est bien que le premier entretien ait lieu dès 2016 dans les deux à quatre semaines suivant la demande d'inscription avec, en « guidé » et en « renforcé », un premier entretien avec le conseiller référent au plus tard dans les deux mois suivant l'inscription, soit deux fois plus vite qu'aujourd'hui.

La Cour recommande d'augmenter le temps effectif consacré au placement des demandeurs d'emploi. Le redéploiement de 2000 ETPT

[64] *Données XiTi (solution de mesure d'audience Internet), chiffres de janvier 2015*
[65] *Op. cit. p.50*
[66] *96% des répondants se sont déclarés satisfaits et très satisfaits (63% des répondants très satisfaits) du premier entretien en visioconférence.*

à effectif constant à horizon 2018 vers l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi constitue l'un des quatorze indicateurs de la convention tripartite 2015-2018. Ils s'ajoutent aux 2 000 ETP déjà redéployés, grâce à d'importants efforts d'efficience, en direction du suivi et de l'accompagnement dans le cadre de la convention tripartite précédente. À cet égard, la formulation utilisée par la Cour faisant l'impasse sur ce résultat en ne relevant que l'effet des recrutements et du changement de comptabilisation est clairement inappropriée et, je le crains, tout à fait partiale.

Une vision dépassée du service public de l'emploi et de Pôle emploi

Ce rapport s'appuie sur une vision dépassée du service public de l'emploi qui, parce qu'elle sous-estime les transformations à l'œuvre sur le marché du travail, prône le retour à un modèle qui n'a pas fait la preuve de son efficacité.

Ce modèle, au nom d'un universalisme théorique du service public, est celui de l'uniformité des réponses apportées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, indépendamment de leurs besoins. Au contraire, je suis convaincu que, en vertu des principes de mutabilité et d'égalité du service public, il appartient à Pôle emploi de s'adapter aux évolutions de son contexte d'intervention et de différencier ses réponses en fonction des situations dans lesquelles se trouvent les demandeurs d'emploi et les entreprises. Or les demandeurs d'emploi n'ont jamais été dans des situations aussi différentes. D'un côté, la catégorie des demandeurs d'emploi autonomes est amenée à croître. En 2030, quatre Français sur dix seront diplômés de l'enseignement supérieur contre deux sur dix en 2007[67]*. De l'autre côté, en 2013, 1,9 millions de jeunes âgés de 15 à 29 ans n'étaient ni en emploi ni en formation ni dans le système éducatif. Ils pourraient connaître dans les années à venir un parcours d'insertion professionnelle difficile*[68]*. Il nous faut viser à la fois une qualité accrue de conseil pour tous et des réponses adaptées aux besoins de chacun.*

Dans ce contexte, je peine à comprendre que le rapport défende une approche aussi mécanique et administrative que celle du suivi mensuel personnalisé (SMP). Tous les rapports publiés entre 2010 et 2013[69] *, qu'il s'agisse de celui de l'IGF et de l'IGAS, de l'avis du Conseil économique*

[67] *Source INSEE*
[68] *DARES, Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010, 2011 et CAE, L'emploi des jeunes peu qualifiés en France, 2013*
[69] *Voir à titre d'exemples : IGAS-IGF, Evaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, septembre 2010 ; Avis du Conseil économique social et environnemental, Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations, juin 2011 ; M. Iborra, Pôle emploi et le service public de l'emploi, rapport d'information parlementaire, juin 2013*

social et environnemental ou encore du rapport d'information parlementaire présenté par Monique Iborra, ont fait le constat que le SMP n'était en pratique ni faisable ni efficace. A cet égard, la Cour cite de manière partielle l'évaluation par la DARES du suivi mensuel personnalisé[70] *. Or la DARES montre dans cette étude que le SMP a fortement accéléré les radiations administratives, conduisant finalement à concentrer le suivi sur les demandeurs d'emploi les plus motivés ou proches du marché du travail. Les demandeurs d'emploi radiés ne faisaient plus quant à eux l'objet d'aucun accompagnement à la recherche d'emploi. La DARES écrit même qu' « il est difficile d'apprécier si, finalement, la réduction de la durée d'inscription traduit une meilleure situation pour le demandeur d'emploi et pour la collectivité »*[71]*. Dès septembre 2010, sur la base du constat d'un taux de réalisation du SMP qui ne s'élevait plus qu'à 67,4% fin 2009, l'IGAS et l'IGF posaient « la question de la pertinence et de l'utilité d'un suivi mensuel personnalisé uniforme, de surcroît en mode dégradé, pour tous les demandeurs d'emploi »*[72]*.*

Je regrette également un certain conservatisme dans l'appréhension faite ici du contrôle de la recherche d'emploi. En effet, à partir du constat que ce contrôle serait aujourd'hui insuffisant et que Pôle emploi aurait renoncé à toute norme précise de fréquence des entretiens, ce rapport privilégie un modèle de contrôle fondé sur l'absence à un entretien suite à convocation. Or le Médiateur de Pôle emploi, mais également le rapport de la mission d'information parlementaire présenté par Monique Iborra, ont souligné le caractère inadapté des radiations pour ce motif, au regard notamment de la faiblesse du nombre de radiations pour insuffisance de recherche d'emploi. Alors qu'une nouvelle organisation du contrôle de la recherche d'emploi est expérimentée depuis 2013, et en passe d'être généralisée suite à la décision du conseil d'administration du 20 mai dernier, le rapport omet encore une fois de le préciser. La mise en place de 200 conseillers dédiés à ce contrôle permettra pourtant de mieux cibler l'insuffisance de recherche d'emploi et prévenir les situations de décrochage.

Comme évoqué plus haut, je perçois dans l'appréciation critique que livre la Cour de la démarche en faveur de la transparence du marché du travail que nous menons en lien avec nos partenaires, et dans son insistance sur la nécessité de maximiser les offres d'emploi collectées directement par les conseillers, une vision hégémoniste du service public de l'emploi. Cette vision assimile les autres acteurs à des concurrents et n'envisage pas les opportunités qui se dessinent derrière cette reconfiguration du paysage des intermédiaires sur le marché du travail. Je m'inscris bien sûr en faux contre

[70] *M. Fontaine, T. Le Barbanchon, Evaluation du suivi mensuel personnalisé mis en place par l'ANPE en 2006, Documents d'études DARES, décembre 2012*
[71] *Op.cit., p.38*
[72] *Op.cit., p.14*

cette vision. Notre démarche d'ouverture vis-à-vis de ces nouveaux acteurs en témoigne.

Enfin, je trouve surprenant qu'alors qu'un consensus se dégage depuis 2012 sur la nécessité de privilégier un pilotage par les résultats, il est ici proposé de revenir à un pilotage par les moyens. Un tel pilotage limiterait la nécessaire adaptation par les conseillers des services aux besoins de chaque demandeur d'emploi. Je réaffirme au contraire ma volonté de généraliser un pilotage par les résultats resserré autour de deux objectifs stratégiques : accélérer le retour et l'accès à l'emploi ; mieux satisfaire les demandeurs d'emploi et les entreprises. Nous avons mis en place cette année un tableau de bord où sont déclinés jusqu'au niveau de l'agence les indicateurs qui figurent dans la convention tripartite.

***

Avec le Conseil d'administration et aux côtés des collaborateurs de Pôle emploi, je suis donc plus que jamais déterminé à mettre en œuvre la stratégie élaborée avec l'État et les partenaires sociaux pour accélérer le retour à l'emploi et mieux satisfaire les demandeurs d'emploi et les entreprises.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNÉDIC

J'ai reçu le rapport public thématique intitulé « Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse » et je vous en remercie.

La Cour souligne avec raison les changements profonds de l'offre et de la demande d'emploi auxquels Pôle emploi a été confronté depuis sa création. Il faut, de la même façon, rappeler l'ampleur des évolutions que l'opérateur a dû conduire pour réaliser la fusion entre l'ANPE et le réseau des Assédic avec pour objectif l'amélioration du service aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Ces transformations ont été conduites dans le cadre des conventions d'objectif prévues par la loi et négociées par l'Etat et l'Unédic avec Pôle emploi. Ces conventions ont permis, dans un premier temps, d'organiser la mise en place du nouvel opérateur, puis, à partir de 2012, de faire évoluer son offre de services afin qu'elle s'adapte aux évolutions du marché du travail et à la diversité des territoires. Elles ont également permis de définir des objectifs en termes de résultats et non plus en termes de moyens.

La convention 2015-2018 marque une nouvelle étape, tant pour l'offre de service que pour la gouvernance. Elle répond aux principales observations faites par la Cour.

S'agissant tant de l'organisation de l'opérateur que de l'allocation des ressources, de son offre de service, et – particulièrement – de la mission d'indemnisation, les observations de la Cour appellent, de la part de l'Unédic, des commentaires.

I – Une priorisation, donnée aux demandeurs d'emploi et aux employeurs en ayant le plus besoin, qui n'obère pas le rôle d'intermédiaire de Pôle emploi, sur le marché du travail

La convention 2015-2018 prévoit la continuité de l'effort de redéploiement des effectifs au bénéfice de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec l'objectif clairement affiché de renforcer celui des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Cet objectif résulte du constat fait, d'une part, de la diversité des parcours des demandeurs d'emploi et, d'autre part, de la nécessité de prévenir autant que faire se peut le chômage de longue durée compte tenu de ses conséquences à moyen terme pour les personnes concernées et pour le potentiel de croissance de l'économie française. Pour autant, il n'est pas exact de dire que « le risque est réel de voir l'établissement assurer désormais à une petite minorité des services du même ordre que ceux qu'il entendait apporter précédemment à la majorité d'entre eux ».

En effet, la convention tripartite prévoit, pour tous les demandeurs d'emploi et toutes les entreprises, une offre de services de base visant à accroître la transparence du marché du travail. De même, les objectifs fixés pour la période 2015-2018 couvrent ce risque car ils visent notamment à améliorer cette offre de services en démarrant plus rapidement l'accompagnement devant résulter d'un premier entretien recentré sur le diagnostic, l'accès plus rapide à la formation, aux aides et prestations.

Mais il est également de la responsabilité d'un opérateur public d'intervenir en priorité pour corriger les dysfonctionnements du marché du travail. C'est dans cet objectif, et au regard des moyens disponibles, qu'il est demandé à Pôle emploi de mettre en place une offre de services différenciée permettant d'offrir des services à plus forte valeur ajoutée aux demandeurs d'emploi et aux entreprises qui risquent de pâtir du fonctionnement spontané du marché du travail.

II – Une volonté des signataires de la Convention tripartite Unédic-Etat-Pôle emploi, de conforter la gouvernance tripartite et de mieux l'articuler avec la gouvernance interne de Pôle emploi

Cet objectif d'une gouvernance tripartite confortée et mieux articulée avec la gouvernance de Pôle emploi s'appuie sur une pratique consolidée sur la période 2012-2014, non seulement du fait du rythme des réunions, mais aussi par le choix de retenir, pour piloter la convention, un nombre limité d'indicateurs centrés sur les résultats et par la publication des bilans annuels par le comité de suivi.

Installer une démarche d'évaluation de la convention tripartite à mi-parcours et en fin de convention, sous pilotage du comité de suivi, a été, pour l'Unédic, une demande forte. Son articulation avec les travaux du comité d'évaluation de Pôle emploi et la possibilité d'un recours à des organismes tiers complètent le dispositif de pilotage. En ce sens, l'Unédic partage la recommandation de la Cour relative à la réalisation, sous l'égide d'une instance externe à Pôle emploi, d'études de cohortes pour apprécier la qualité et la performance de l'offre de services « demandeurs d'emploi » et souhaite que cette proposition soit prise en compte dans le cadre du dispositif d'évaluation mentionné ci-dessus.

III - Une lecture différente des performances du service de l'indemnisation

Pour autant que la Cour constate une performance satisfaisante de l'indemnisation, l'Unédic note que l'évolution de cette performance du service de l'indemnisation reste inférieure aux objectifs fixés et s'infléchit, comme illustré par l'évolution des indicateurs dont les valeurs restent inférieures aux cibles fixées.

Indicateurs arrêtés à fin décembre 2014 :

		2012	***2013***	***2014***	***Évolution 2012 à 2014***
Délais de traitement	*Cible*	*-*	*-*	*95 %*	*-1.7 point*
	Moyenne annuelle *Taux atteinte cible**	*93.9 %*	*93.1 %*	*92.2 %* *(97.0 %)*	
Premier paiement dans les délais	*Cible*	*-*	*-*	*93 %*	*-0.4 point*
	Moyenne annuelle *Taux atteinte cible**	*89.3 %*	*89.6 %*	*88.9 %* *(95.6 %)*	
Qualité de traitement des demandes d'allocations	*Cible*	*-*	*-*	*92 %*	*-1.7 point*
	Résultats cumulé fin d'année *Taux atteinte cible**	*90.1 %*	*89.4 %*	*88.4 %* *(96.1 %)*	

**Le taux d'atteinte à la cible représente le ratio entre le résultat et la cible fixée. Un résultat inférieur à 100% signifie que la cible n'est pas atteinte.*

L'objectif de l'amélioration de la qualité et de la performance du service de l'indemnisation a ainsi été réaffirmé dans la convention tripartite. La généralisation de DSN doit, à termes, participer à cette amélioration tout en optimisant les processus.

Dans l'immédiat, l'Unédic partage pleinement l'objectif de modernisation du processus de service de l'indemnisation, objectif qui se traduit notamment par la dématérialisation de l'inscription et de l'ouverture des droits prévue par la convention tripartite. Elle souhaite que cette évolution réponde aux principales attentes des allocataires que sont les délais et la qualité du traitement des demandes d'allocations.

L'amélioration de l'information donnée au demandeur d'emploi sur ses droits à indemnisation constitue également un enjeu et un objectif fort pour l'Unédic auquel l'offre de services de Pôle emploi doit répondre.

S'agissant de la dématérialisation de l'inscription et de l'étude des droits une grande vigilance devra être portée, en particulier, à la vérification de l'identité du demandeur d'emploi et à l'authentification des informations transmises.

IV - Une prise de conscience tardive : les indus

S'agissant des indus, la Cour note « une prise de conscience tardive », notamment en ce qui concerne les allocataires qui exercent une activité réduite. La Cour identifie, à juste titre, trois causes principales d'indus : les

reprises d'emploi non déclarées, les erreurs de liquidation de droit, et les recalculs d'allocations dans le cadre de l'activité réduite, situation qui serait majoritaire.

Or, les indus liés aux situations d'activité réduite correctement déclarées par les allocataires constituent moins de 10 % du total des indus. Les personnes dont il est question bénéficient d'un régime d'avance (appelé également « paiement provisoire »), calculé sur la base de 80 % de l'allocation « normalement due », qui fait l'objet d'une régularisation à réception du justificatif de la rémunération. Il n'y a « indu » que si, en l'absence de justification de la rémunération perçue, il ne peut y avoir régularisation de l'avance perçue.

Sur la base d'une analyse de novembre 2013, il ressort que pour 2012 : 288 M€ de trop-versés ont été constatés par suite d'activité réduite et uniquement 55 M€ de ces trop-versés sont devenus des indus après récupération prévue dans le cadre de la régularisation des avances.

Ces indus ne représentent donc que 7,3 % du total des indus constatés et notifiés (55 M€ / 751 M€ =7,3 %). Ce cas n'est donc pas majoritaire.

Les deux autres situations soulignées par la Cour font l'objet de plans d'action soit à l'initiative de Pôle emploi, soit dans le cadre des travaux communs à l'Unédic et à Pôle emploi :

- *le nombre des reprises d'emploi non déclarées devrait être progressivement réduit du fait de l'exploitation des Déclarations Préalables à l'Embauche (DPAE) déjà mise en place par Pôle emploi, puis par l'accès à la Déclaration Sociale Nominative (DSN) ;*
- *les erreurs de liquidation des droits à l'assurance chômage font l'objet d'une analyse détaillée afin de repérer les situations qui génèrent les erreurs les plus importantes et d'en identifier les causes. Ces causes peuvent être multiples et ne se limitent pas à la « complexité du système ».*

V - Une complexité perçue de la réglementation de l'Assurance chômage à relativiser

La simplification des règles d'indemnisation du chômage fait l'objet d'une attention permanente des partenaires sociaux tant dans leur rôle de négociateur des conventions d'assurance chômage que dans celui de gestionnaire de l'Unédic.

L'appréciation sur la qualité de la réglementation repose sur un dialogue permanent avec Pôle emploi, sur la prise en compte des observations des instances de médiation, mais aussi sur la mise en place d'un dispositif d'écoute des demandeurs d'emploi. Ces différents travaux

alimentent la réflexion du Bureau de l'Unédic ainsi que celle des négociateurs dans le cadre de leur groupe paritaire politique. Ils ont été pris en compte lors de la négociation de la convention d'assurance chômage de mai 2014.

Ce processus de travail doit être permanent. Il s'agit en effet de trouver le meilleur équilibre entre la simplicité de la règle et la prise en compte de la diversité des situations des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

La réglementation de l'Assurance chômage doit en effet être pertinente pour des allocataires qui ont été licenciés après plusieurs années de CDI comme pour des allocataires qui enchaînent un nombre important de contrats de travail de courte durée ; elle doit tenir compte du droit du travail relatif aux contrats de travail et aux éléments de rémunération figurant dans le bulletin de paye, dont la complexité n'a pas besoin d'être soulignée.

Si, comme l'affirme le rapport, la réglementation de l'Assurance chômage est source d'erreur pour les conseillers, la réponse à ce constat passe par un effort supplémentaire de formation des conseillers en charge de l'indemnisation dans le prolongement de ce qui a été fait par Pôle emploi à l'occasion de la mise en œuvre de la convention de mai 2014.

En complément de ces observations générales, il est important de revenir sur quelques affirmations du rapport.

V.1 - « Les efforts de simplification de l'Unédic dans les dernières conventions d'assurance chômage ont largement repoussé l'objectif de simplification, Pôle emploi n'étant pas associé au groupe paritaire politique chargé pour la convention 2016 de simplifier les règles de calcul des allocations. »

Une enquête conduite en 2013 à la demande de l'Unédic auprès d'allocataires de l'Assurance chômage a permis de constater que les difficultés de compréhension de la réglementation étaient peu liées au calcul de l'allocation et de la durée d'indemnisation. En revanche, les conséquences d'une reprise d'emploi en cours d'indemnisation sur le niveau et la durée de l'indemnisation étaient mal comprises et pouvaient conduire certains allocataires à renoncer à un emploi qui leur était proposé.

C'est sur la base de ce constat que les partenaires sociaux, dans le cadre de la dernière convention d'assurance chômage, se sont attaché à clarifier la prise en compte des reprises d'emploi. Ils ont pour cela adopté deux principes simples :

- *tout jour travaillé permet de prolonger la durée de l'indemnisation ;*
- *la reprise d'un emploi, même de courte durée au cours d'un mois, doit toujours permettre à l'allocataire d'améliorer son revenu.*

D'autres simplifications doivent sans doute être envisagées. C'est pour cette raison que le groupe paritaire politique mis en place par la convention de mai 2014 a décidé de poursuivre ses travaux sur ce sujet. Cependant, ce sont bien les questions les plus importantes du point de vue du bénéficiaire final qui ont été prises en compte lors de la dernière négociation.

Par ailleurs, la Cour s'interroge sur le partage des rôles entre l'Unédic et Pôle emploi. Il est à noter que la séparation entre une instance chargée d'établir la réglementation et d'en être garante et un opérateur chargé de la mettre en œuvre n'est pas une caractéristique de l'Assurance chômage. Il en est ainsi de la plupart des dispositifs réglementaires.

Pour autant, la conception de la règlementation ne méconnaît pas les conséquences opérationnelles des nouvelles règles envisagées par les partenaires sociaux : ainsi, un groupe technique bipartite associant les services de l'Unédic et de Pôle emploi a permis, dans un premier temps, d'identifier les difficultés de mise en œuvre des règles existantes puis, dans un second temps, d'anticiper la mise en œuvre des principes envisagés par les partenaires sociaux en 2014. Les choix qui ont été faits dans le cadre de la négociation ont pu tenir compte de ce travail préalable. Cela a notamment conduit à échelonner en deux temps l'entrée en vigueur du règlement annexé à la convention du 14 mai 2014 : les règles relatives à l'ouverture de droit au 1er juillet 2014, celles relatives aux droits rechargeables et aux règles de cumul au 1er octobre 2014.

V.2 - Le calcul des allocations mensuelles et des différés d'indemnisation.

Le calcul des différés résultant des indemnités de rupture supra légales repose sur un principe non contestable de l'assurance : on ne peut servir deux revenus de remplacement pour une même période. De ce fait, la réglementation prévoit deux différés :

- *Le premier concerne les congés payés qui n'ont pas été pris pendant la période d'exécution du contrat de travail. L'indemnisation ne peut pas commencer avant l'expiration de la période correspondant à la prise de ces congés.*
- *Le second concerne les indemnités de rupture perçues par le salarié lors de la rupture de son contrat de travail. Seule la partie qui dépasse les obligations légales de l'entreprise est prise en compte, car elle peut être considérée comme une libéralité de l'employeur, non cumulable avec un revenu de remplacement. Ainsi, les partenaires sociaux ont souhaité porter le différé lié à ces indemnités supra-légales à 180 jours, alors qu'ils l'ont*

maintenu à 75 jours pour les salariés licenciés pour motif économique.

La réglementation doit ensuite prévoir comment ces principes sont mis en œuvre pour tous les types de contrats de travail et lorsque le demandeur d'emploi a enchaîné plusieurs contrats de travail successifs.

Que la connaissance du calcul des indemnités légales de rupture soit parfois complexe n'est pas contesté, mais elle résulte directement du droit du travail, comme nombre de principes d'indemnisation applicables à l'Assurance chômage.

V.3 - L'empilement des règlementations successives.

Les partenaires sociaux sont sensibles à la difficulté pour les conseillers de Pôle emploi de connaître au moins deux règlementations successives. C'est ainsi qu'ils ont décidé à l'occasion de la dernière convention que le principe des droits rechargeables et les nouvelles règles de cumul s'appliqueraient à tous les allocataires à compter du 1er octobre 2014, qu'ils relèvent de la convention du 14 mai 2014 ou d'une convention précédente.

Il est à souligner qu'à l'exception d'une période de transition de 3 à 4 mois après l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention, quasiment toutes les fins de contrat de travail se rapportent à la seule convention en cours.

Ainsi, à ce jour, les conseillers de Pôle emploi ont uniquement à connaître les règles issues de la convention de mai 2014, tant pour l'ouverture de nouveaux droits que pour le calcul de l'allocation des allocataires qui retravaillent en cours d'indemnisation, ou pour ceux qui bénéficient d'un rechargement à l'épuisement de leur droit.

Par ailleurs, le Système d'Informations (SI) de Pôle emploi porte les règles de calcul des différentes conventions d'assurance chômage en fonction des dates de fin de contrat de travail des demandeurs d'emploi[73]. Le SI appliquera ces règles tout au long de la vie du droit ouvert. De ce fait, lors de l'ouverture de droits, l'action du conseiller de Pôle emploi porte davantage sur le contrôle des éléments nécessaires au calcul de l'indemnisation et sur l'information des allocataires sur ce dernier, que sur le calcul du droit en lui-même.

Ces éléments relativisent significativement l'observation de la Cour sur ce point.

[73] La Convention s'appliquant à un droit ouvert est celle en vigueur à la date de fin de contrat de travail du demandeur d'emploi.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CFDT

Vous avez bien voulu porter à ma connaissance pour avis et remarques le rapport de la Cour intitulé « Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse ».

Ce rapport questionne les nouvelles orientations stratégiques de Pôle emploi fixées en 2012 et 2015 et son activité concrète auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises dans le contexte de très forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi depuis 2008.

Il appelle de la part de la CFDT une réponse sur des thématiques essentielles, qui touchent aux fondements même de la stratégie actuelle de l'opérateur. La CFDT s'est investie dans la définition de ces orientations nouvelles, tant à l'UNEDIC avec six autres organisations syndicales et patronales -lors des négociations des deux dernières conventions tripartites- qu'au sein du Conseil d'administration de Pôle emploi, et les a soutenues, parce qu'elles répondent aux enjeux du service public de l'emploi et aux besoins des salariés, des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Le rapport considère tout d'abord que les objectifs fixés à Pôle emploi l'éloigneraient de la mission d'intermédiation que lui confie la loi et lui feraient perdre son caractère universel. Cette observation va à l'encontre de la volonté partagée par tous les acteurs des deux dernières conventions tripartites. Ils ont, d'une part, défini le cadre de la mission universelle de Pôle emploi, devant s'adresser à tous les demandeurs d'emploi et à toutes les entreprises.

Mais ils ont, d'autre part, partagé qu'une mission universelle ne signifie pas nécessairement le même service pour tous : si un service doit être apporté à tous, il doit aussi pouvoir répondre aux besoins différents des demandeurs d'emploi et être renforcé pour ceux qui en ont le plus besoin, et ce dans un contexte budgétaire contraint. C'est ainsi que Pôle emploi participera à la réduction des inégalités entre demandeurs d'emploi, même si, comme le note la CFDT, les moyens affectés à l'accompagnement renforcé aujourd'hui ne sont pas à la hauteur des besoins réels.

Pôle emploi conserve un rôle majeur d'intermédiaire sur le marché du travail, qui change cependant de nature au regard des mutations économiques et technologiques qui sont à l'œuvre aujourd'hui. Des priorités ont donc été fixées par les partenaires sociaux, l'UNEDIC, l'Etat et l'ensemble du Conseil d'administration : prévenir les risques d'exclusion et de chômage de longue durée, réduire les difficultés de recrutement des entreprises, répondre aux besoins différenciés d'accompagnement pour un retour à l'emploi durable, en complément d'une indemnisation sécurisée. Favoriser et accompagner les transitions et parcours professionnels des demandeurs d'emploi et des salariés est pour la CFDT au cœur des missions

de Pôle emploi. Sa performance n'est donc plus à juger sur sa part de marché des offres mais sur sa contribution au retour à l'emploi durable et sur la satisfaction de l'ensemble des bénéficiaires.

La CFDT partage cependant certains points de vigilance identifiés par la Cour, particulièrement sur l'indispensable maintien d'un haut niveau de qualité de l'indemnisation mais également sur une connaissance accentuée des entreprises, pour améliorer les conseils et services proposés aux demandeurs d'emploi (sur les conditions d'emploi, les métiers, les formations nécessaires) et mieux répondre aux besoins de recrutement des entreprises faiblement dotées notamment. La relation de confiance qui se construit sur le long terme avec les entreprises a sans doute été dégradée depuis la fusion. La constitution en cours d'équipes dédiées à la relation avec les entreprises, mobilisant 4 000 conseillers, répond à cet objectif. Cette démarche exige cependant que des liens étroits entre ces équipes dédiées et les autres conseillers soient établis pour être pleinement efficaces.

Plusieurs des recommandations reprises en conclusion de votre rapport ont ainsi déjà trouvé leur réponse dans la nouvelle convention tripartite 2015-2018 signée le 18 décembre 2014 et dans le dernier plan stratégique adopté par le Conseil d'administration de Pôle emploi. Le rapport recommande également de poursuivre et amplifier la simplification réglementaire en matière d'indemnisation du chômage. La CFDT soutient cet objectif avec pour enjeu d'améliorer la lisibilité et la compréhension des règles d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi. La simplification des règles ne doit aucunement remettre en cause nos objectifs de sécurisation des parcours professionnels et la construction de droits attachés à la personne. La dernière convention d'assurance chômage de juin 2014 s'inscrit pleinement dans ce cadre.

Enfin, le rapport réinterroge la pertinence de la création de Pôle emploi, considérée comme très coûteuse au regard de l'abandon du « métier unique ». D'une part, cette approche tend à passer sous silence l'investissement exceptionnel de l'ensemble des personnels de Pôle emploi pour répondre à la demande sociale en pleine crise, en même temps que la création de l'opérateur : la CFDT le rappellera sans cesse. 4 000 conseillers supplémentaires ont été embauchés en 2012 et 2013 pour les soutenir face à l'augmentation de 58 % du nombre de demandeurs d'emploi entre janvier 2009 et janvier 2015 que le rapport rappelle. D'autre part, et contrairement à ce qu'affirme le rapport, ce n'est pas la contrepartie du métier unique qui a amené le niveau de garanties de la convention collective : il reprend en grande partie celui de la convention antérieure des Assedic. Le rapport le souligne d'ailleurs en indiquant que le surcoût salarial est d'abord engendré par le droit d'option et le passage des agents publics en contrat de droit privé. Plus que la dénonciation de la convention collective qui ne me semble aucunement justifiée, une évolution du système

conventionnel doit être poursuivie par la négociation, notamment avec la mise en place de la nouvelle classification.

Il serait faux de laisser entendre que faute d'un métier unique et de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) la fusion n'aurait aucune forme de valeur ajoutée pour les demandeurs d'emploi. L'EID n'a fait qu'évoluer pour à la fois sécuriser plus rapidement l'indemnisation pour les demandeurs d'emploi mais aussi pour concentrer le temps d'entretien sur un réel diagnostic.

Ces choix, à l'origine du nouveau parcours du demandeur d'emploi qui sera déployé en 2016, sont aussi rendus possibles par des investissements importants en matière de dématérialisation. Ces derniers exigent cependant une vigilance maximale quant à la fracture numérique, qui interroge dès maintenant les services à développer en accueil de proximité, quelles que soient les modalités de contacts avec les demandeurs d'emploi. Un socle de connaissance commun à tous les personnels se construit, des équipes se spécialisent, et les évolutions de l'offre de services aux demandeurs vers plus de personnalisation et d'accompagnement aux transitions sont des acquis essentiels de la fusion.

La CFDT a défendu la création de Pôle emploi pour une amélioration du service au demandeur d'emploi et répondre aux enjeux de sécurisation des transitions professionnelles dans un contexte de chômage de masse mais aussi de mutations économiques majeures. D'un point de vue stratégique, déconcentration et partenariats pour mieux prendre en compte les réalités locales sont à développer. Et sans aucun doute des marges opérationnelles existent, notamment en développant la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi comme la Cour le recommande. Mais Pôle emploi doit aussi avoir pour objectif de s'adapter continuellement aux attentes nouvelles des demandeurs d'emploi et des entreprises : les profondes transformations du marché du travail ces dernières années vont se poursuivre, particulièrement avec l'entrée du numérique qui va bouleverser rapidement à la fois l'accès aux offres de services, mais également l'offre de services elle-même.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CFE-CGC

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport que la Cour des comptes consacre à Pole Emploi et je vous en remercie.

Ce rapport remet en cause un certain nombre d'évolutions récentes qui pourtant s'appuient sur des objectifs définis non seulement par le conseil d'administration, mais également par les conventions tripartites État/UNEDIC/Pôle Emploi de 2011 et de 2015.

Pôle Emploi et le Conseil d'administration vous fourniront des commentaires et réponses très détaillés sur les remarques qui figurent dans votre rapport, toutefois je souhaite souligner quelques points faiblement mis en valeur dans ce rapport :

Le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de façon considérable (+58 % entre 2009 et 2015) ; sans que l'équipe des conseillers « Pôle Emploi » en soit renforcée. Ainsi, le nombre de demandeurs d'emploi par « équivalent temps plein salarié » a augmenté de 15 % entre 2011 et 2014. Les salariés de Pôle Emploi continuent d'exercer chaque jour leur mission dans un environnement très dégradé.

Le conseil d'administration de Pôle Emploi a cherché à accompagner cette évolution en créant plusieurs niveaux d'accompagnement en fonction de leur éloignement de l'emploi. L'objectif étant d'offrir un suivi adapté aux besoins.

Les caractéristiques des demandeurs d'emploi et du marché du travail sont telles que le suivi mensuel personnalisé pratiqué auparavant ne permettait plus d'atteindre l'objectif d'un meilleur retour à l'emploi. C'est d'ailleurs cette nouvelle stratégie qui a sans doute permis d'améliorer sa performance mesurée en termes de nombre de retour à l'emploi durable. En effet, de juin 2013 à juin 2014, le nombre de retour à l'emploi durable observé mensuellement a été de 124 600 pour un nombre attendu de 107 200, soit une amélioration de 16 % de la performance sur ce point.

C'est aussi sur la base d'une expérimentation demandée par le conseil d'administration que Pôle Emploi s'est organisé afin de renforcer l'offre de service aux entreprises. Ce sont près de 4 000 conseillers qui vont être plus particulièrement dédiés à la relation avec les entreprises. Même si nous sommes favorables à cette orientation, nous sommes réservés sur le fait que cette nouvelle répartition entre les conseillers de l'« offre entreprise » ne s'accompagne pas d'une augmentation des effectifs qui pourrait à terme poser des difficultés dans la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT CONFÉDÉRAL DE LA CFTC

La CFTC remercie la Cour des comptes pour sa sollicitation sur le rapport thématique « Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse » dont les recommandations ont attiré toute mon attention.

Nous avons eu à cœur tout au long de notre réflexion d'adopter la vision la plus large possible afin de préserver au mieux les intérêts des demandeurs d'emploi et plus globalement de tous les salariés susceptibles d'avoir un jour recours aux services de Pôle Emploi. Nous avons également et bien évidemment eu à l'esprit les salariés de Pôle Emploi auxquels il revient quotidiennement de mettre en œuvre les décisions du Conseil d'Administration. Enfin, parce qu'elle ne les méconnaît pas, notre contribution prend en compte les efforts et résultats en matière d'évolution du fonctionnement de Pôle Emploi. Des efforts et résultats dont une bonne part est imputable à son Conseil d'Administration ainsi qu'à sa Direction.

Forte de cette posture, la CFTC a souhaité à travers l'ensemble de ses réflexions, insister sur le fait que les services de droit commun de Pôle emploi (démarrage du parcours d'accompagnement et indemnisation éventuelle) doivent rester accessibles à l'ensemble des demandeurs d'emploi sans sélection, et ce dès le début de la période de chômage.

Orientations État/Partenaires sociaux /Pôle emploi/Unédic

1. *Intermédiation sur marché du travail*

Depuis la fin du monopole de placement, l'opérateur national capte principalement les offres d'emploi valables les plus difficiles à pourvoir. De plus, face aux autres acteurs de l'intermédiation, Pôle emploi a su agir en complémentarité en créant des partenariats. Des projets permettent, de plus, d'identifier les difficultés des offres non pourvues pour y remédier.

Il faut préciser que Pôle emploi en tant qu'opérateur public est soumis à de lourdes formalités juridico-administratives (contrôle des offres d'emploi) par rapport aux autres intermédiaires pas ou peu contrôlés. Contrairement aux autres intermédiaires, Pôle emploi ne constitue pas qu'une interface pour diffuser des offres ; il propose en plus aux entreprises des services gratuits inégalés. Pôle emploi gère les contrats liés aux politiques de l'emploi.

2. *Simplification de la réglementation*

La réglementation de la convention d'assurance chômage est l'une des plus simple qui existe en France. Aller au-delà poserait des problèmes d'interprétation.

En effet, la réglementation de la convention d'assurance chômage n'est pas complexe ; elle s'adapte aux évolutions du marché du travail.

Modifier sans cesse la réglementation sans étude ex ante est source d'insécurité juridique pour les employeurs, les salariés et les demandeurs d'emploi. Les utilisateurs cherchent avant tout un service de qualité et des réponses pour éclairer leurs choix. Pour ce faire l'appropriation n'est pas laissée au terrain, car pour rappel une convention ne dure que deux ans.

Si la réglementation doit être améliorée, elle doit porter avant tout sur le volet de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, à la main de la DGEFP/l'État. En effet, les règles de gestion des catégories de demandeurs d'emploi et de certains statuts (RSA, intensité de formation de 40 heures) sont devenues obsolètes et chronophages.

3. *Renforcement connaissance du marché du travail et des entreprises*

Pôle emploi a lancé un programme de démarchage et de prospection en entreprises pour renforcer ses connaissances du marché du travail et des entreprises.

Mais certains outils manquent ou sont incomplets. L'enquête Besoins de Main d'Œuvre (BMO) sur des intentions d'embauche n'est réalisée qu'une seule fois par an et n'est pas encore croisée avec les déclarations préalables à l'embauche (DPAE). Le code ROME va enfin évoluer pour prendre en compte les aptitudes pour articuler les demandes et les offres.

De plus, d'autres acteurs développent des outils sans les croiser avec ceux de Pôle emploi. Parfois, les croisements ne correspondent pas, comme avec la Préparation Opérationnelle à L'Emploi Collective. La mise en place des nouvelles instances emploi/formation (COPAREF et CREFOP notamment) devrait permettre d'impulser et d'améliorer les croisements de diagnostics nationaux, régionaux et territoriaux.

4. *Dématérialisation de la gestion de l'allocation et des aides de Pôle emploi*

L'inscription et la demande d'allocation vont évoluer afin d'être traitées en amont par voie dématérialisée, sans exiger le déplacement physique du demandeur d'emploi en agence.

La déclaration sociale nominative (DSN) devait permettre aux entreprises au 1er janvier 2016 de transmettre via un canal unique toutes les données et déclarations sociales, dont les attestations employeur. Finalement, la dématérialisation des attestations employeurs devait s'effectuer selon les situations, soit avec DSN soit avec le canal actuel (netentreprise.fr).

La dématérialisation des demandes d'aides (mobilité et frais de formation) ne sera efficace que si ces aides sont automatiquement proposées aux demandeurs d'emploi à partir des données disponibles par Pôle emploi,

et si certaines conditions d'attribution sont allégées (catégories de demandeurs d'emploi et délais de demande).

Si ces dématérialisations doivent permettre en théorie de redéployer des salariés, en pratique, il ne faut pas exclure les effets de comportements des demandeurs d'emploi qui voudront s'adresser à un salarié pour confirmer en priorité leur droit, et bénéficier de conseils pour faire une demande.

Enfin, Pôle emploi risque de perdre l'expertise des salariés «gestion de l'indemnisation en agence» car ils ne liquideront plus les dossiers ; ils constituaient pourtant un premier niveau de vérification.

Recommandations pour Pôle emploi

1. *Plus grande connaissance du marché du travail, des entreprises dans le recrutement et la formation de tous les conseillers*

La fusion Assedic/ANPE a entraîné une confusion au sein même des activités de Pôle emploi : l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi dans les entreprises.

Cependant, quel que soit le métier (indemnisation ou placement), connaître globalement l'institution sur ses deux activités constitue une plus-value incontestable. Pour la CFTC, toute formation sur l'un des deux métiers devrait contenir un module général sur l'autre métier.

Côté placement-accompagnement, orientation, formation-, il est fondamental que les portefeuilles des salariés du placement soient mixés (demandeurs d'emploi et entreprises) et sectorisés pour favoriser la coordination des profils. Le fait que Pôle emploi soit une institution récente ne le dispense pas de tirer les leçons des expériences ANPE passées. Or choisir d'affecter des portefeuilles uniquement de demandeurs d'emploi ou d'entreprises s'est révélé être une erreur il y a 15 ans. Cette segmentation ne permet pas de croiser les informations ; à moyen terme les salariés du placement sont dépossédés de leurs sources.

Les salariés formés à l'indemnisation sont de moins en moins nombreux et ont de moins en moins de temps dans leur organisation du temps de travail pour liquider les dossiers. La gestion des droits reste un cœur de métier qu'il faut préserver, car malgré l'amélioration des règles de nouveaux cas atypiques d'indemnisation (indisponibilité, portage salarial, période de mobilité volontaire sécurisée…) sont créés.

2. *Faire correspondre le contenu de l'accompagnement avec les besoins*

L'accompagnement accroît significativement le taux de retour à l'emploi. Pour améliorer le contenu du parcours, il est fondamental de

valoriser les différentes actions réalisées. Il faut dynamiser en continu l'accompagnement, pour qu'il ne tombe pas en sommeil dans le temps.

Par ailleurs, pour améliorer la qualité des services (prestations en interne ou OPP), il faut pouvoir évaluer et comparer le coût-bénéfice et donc disposer des indicateurs de dépenses. Les marchés nationaux avec les OPP ont été source de sous-traitance peu contrôlable. Par conséquent, passer le niveau de conclusion des marchés au niveau régional avec un accord-cadre national permettrait de meilleurs maillage, contrôle et réactivité.

3. *Fréquence minimale d'entretien et de contact par modalité d'accompagnement*

Effectivement, seul un tiers des dépenses associées aux politiques actives de l'emploi est consacré à l'accompagnement (2 milliards d'euros), ce qui est très insuffisant. Les pays dont les performances en matière d'emploi s'avèrent les meilleures mettent l'accent sur l'accompagnement. S'il intervient tôt, le suivi personnalisé et régulier est efficace ; il accroît le taux de sortie et le taux d'emploi à long terme.

L'intensification de l'accompagnement augmente la probabilité de sortir du chômage. Le coût de cette intensification se compense avec les économies d'indemnisation plus courte.

Cette fréquence régulière n'exige pas systématiquement la sollicitation du conseiller référent. La participation à une communauté de recherches (ateliers, réunions collectives sans sélection, prestations, sorties) est insuffisamment valorisée et non systématisée.

4. *Renforcement du suivi de la différenciation de services*

Si le principe de différenciation attribue plus de services à ceux qui en ont davantage besoin, il sous-entend aussi que les demandeurs d'emploi autonomes doivent bénéficier a minima des services communs, indispensables pour éviter le découragement. Ce principe doit être décliné aussi pour les prestations, les aides, et les formations.

Ce principe est en pratique peu uniformisé, car chaque agence répartit les demandeurs d'emploi entre les trois parcours selon des critères arbitraires : parfois les demandeurs d'emploi proches de l'emploi sont placés en portefeuille renforcé alors que ceux cumulant des difficultés socio-professionnelles sont en suivi…

Pour aider à différencier et suivre les besoins des demandeurs d'emploi et leur orientation parmi les parcours et les services, il faut mettre à la disposition des salariés des outils croisant des données objectives, tel que le profilage. Le profilage, expérimenté en 2006, combinait calcul statistique de l'Unédic et entretien, avec comme caractéristique le risque de rester plus de 12 mois au chômage et 18 variables (âge, sexe, situation familiale…).

Aucune évaluation de ce système n'a été réalisée, ce qui pose le problème de l'évaluation des outils.

5. *Entretien d'accompagnement dès la fin du diagnostic*

Dans le cadre des plans stratégiques de Pôle emploi, la CFTC a été force de proposition pour rendre le parcours d'accompagnement plus efficace dès l'inscription : une liste des contacts utiles sectoriels et locaux est désormais délivrée dans le livret d'accueil pour aider les demandeurs d'emploi dans leurs démarches dès les premiers mois.

Par ailleurs, dans le cadre de la nouvelle convention tripartite entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi, la CFTC a délivré mandat à l'Unedic pour obtenir l'entrée en parcours dès la fin du diagnostic, et ce dans toutes les agences ; mais aussi pour permettre aux demandeurs d'emploi de pouvoir s'inscrire directement à certains ateliers et prestations.

Néanmoins la CFTC regrette que le délai d'attente du premier entretien suivant l'inscription, qui était pour l'EID fixé à 10 jours, passe pour l'ES à une période de 12 à 24 jours. Ce délai maximum de 24 jours ne doit pas devenir une généralité.

6. *Redéployer agents vers les services et consacrer pour chaque conseiller un temps au placement des demandeurs d'emploi et des entreprises*

Un conseiller Pôle emploi a trois fois plus de demandeurs d'emploi à suivre que ses homologues étrangers (en 2010, 71 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi, contre 113 ETP en Angleterre et 150 ETP en Allemagne).

Mais avant de redéployer des salariés d'autres services (par exemple les téléopérateurs du 3949) il faudra adapter leurs compétences au placement. De plus, à notre sens certaines pratiques freinent l'amélioration de la qualité de l'accueil qui devrait accompagner ce redéploiement. Ainsi, le premier contact à l'accueil ne doit pas être réalisé par un salarié embauché en contrat aidé ; certains échanges entre conseillers (le contrôle de la recherche d'emploi et les questions dématérialisées sur l'indemnisation) se traduisent par de longues procédures via le responsable d'équipe ce qui risque de décourager et freiner les collaborations entre les salariés.

7. *Réduire le nombre d'agences dans le cadre d'un plan pluriannuel*

Le réseau d'agences a déjà été fortement réorganisé lors de la fusion ANPE/Assedic. La convention tripartite fixe à 50 km la distance moyenne entre une agence et le demandeur d'emploi. Avec la politique choisie de location, Pôle emploi a souvent dû s'éloigner des centres villes trop onéreux, pour s'installer en périphérie. Dans les zones rurales, Pôle emploi développe

des bornes pour accéder à ses services ; des maisons de services publics vont également être créées.

L'objectif est de maintenir un maillage au plus près des territoires et de conserver des services essentiels. Le regroupement d'agences en cours qui vont passer d'une taille humaine de 40 salariés, à des entités de 150 salariés, va nuire à la qualité de production globale et aux conditions de travail de ces salariés, et donc aux conditions d'accueil des demandeurs d'emploi.

8. *Développer la complémentarité des canaux d'accès de Pôle emploi*

Pôle emploi dispose auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises des canaux de communication classiques (papier, site web, relations presse, conférences, salons et événementiels et réseaux sociaux) et développe en 2015 et 2016 de nouveaux services digitaux, dont une plateforme dédiée pour les entreprises au sein de l'Emploi Store.

La principale difficulté réside dans la qualité et la mise à jour des informations disponibles, et ceci sur l'ensemble des canaux. Il faut que ces nouveaux canaux intelligents croisent les données, et se croisent entre eux, afin d'éviter d'avoir des canaux à plusieurs vitesses.

Recommandation pour l'État et Pôle emploi

9. *Stabiliser les moyens permanents de Pôle emploi en recourant à la sous-traitance et aux CDD, si besoin en remettant en cause la convention collective nationale*

Une loi assez floue sur le statut des salariés de Pôle emploi et des erreurs de gestion du personnel ont été et demeurent sources de plusieurs contentieux. Cette institution connaît de trop nombreuses restructurations saccadées. Il faut arrêter les chocs en interne dans la gestion des 53 000 salariés de Pôle emploi et leur rendre lisibilité et sérénité dans leur emploi.

En 2015 les salariés de Pôle emploi vont encore connaître deux restructurations. La Direction Générale a unilatéralement décidé d'adapter son organisation à la loi décentralisation. En interne le socle conventionnel va être mis en cause pour une période de 15 mois, et donc affecter fortement le fonctionnement de l'institution. De même la délégation du Service Public de l'Emploi aux régions aura également des impacts internes.

Concernant le surcroît d'activité, plusieurs contentieux sont en cours concernant la titularisation de CDD en CDI, car la jurisprudence considère que l'activité de placement étant l'activité principale de Pôle emploi, il ne peut recourir juridiquement à ce type de CDD.

Pôle emploi embauche des contrats subventionnés (contrat aidé, service civique) pour accueillir les demandeurs d'emploi eux-mêmes précaires. Pôle emploi devrait plutôt montrer l'exemple en tant qu'employeur vertueux en anticipant la gestion de son personnel. De plus, face aux futurs

départs à la retraite du côté des experts indemnisation, Pôle emploi devrait mettre en place, à défaut de contrat de génération, des contrats d'alternance, pour ne pas compromettre ses savoir-faire.

En cas de surcroît d'activité, il serait préférable de faire en sorte que les managers, qui représentent 1/3 des 53 000 salariés, et qui depuis Pôle emploi ne font que du management, constituent une réserve disponible en productions (accueil, placement, indemnisation).

Recommandation pour Pôle emploi

10. *Asseoir le pilotage interne sur des indicateurs en faible nombre, hiérarchisés et déclinés au niveau des agences*

Les indicateurs affinés lors de la récente convention tripartite permettent de suivre essentiellement les activités d'indemnisation et de diffusion des offres d'emploi, moins les activités d'accompagnement et de services.

Un indicateur est le reflet d'un critère sélectionné qui en écarte un autre : le taux de liquidation des dossiers dans les 15 jours n'indique pas le délai des dossiers traités hors délai. Le pilotage nécessite d'avoir donc des sous-indicateurs et des évaluations pertinentes. De même, il faut garantir une pérennité pour suivre et comparer les indicateurs même s'ils sont modifiés.

En pratique, avec l'intensité du chômage de masse et les nouvelles règles d'assurance chômage, les indicateurs dans leur ensemble sont parfois inférieurs aux résultats attendus. Pôle emploi ne peut pas, malgré les efforts déployés, rattraper le retard accumulé.

11. *Fixer aux agents des objectifs individualisés qualitatifs et quantitatifs*

Le résultat varie en fonction de la notion d'objectif souhaitée. En tant qu'opérateur de l'État, les objectifs assignés à Pôle emploi sont étroitement liés aux politiques de l'emploi destinées à certains publics (emplois d'avenir, emplois starters, etc...). En tant que service public national, ses objectifs sont aussi liés aux objectifs d'indemnisation et placement au niveau national. Le tiraillement entre objectifs contradictoires est permanent.

Les salariés indemnisation ont déjà des objectifs fixés. Par contre imposer des objectifs aux salariés du placement est plus délicat, pour deux raisons. Tout d'abord, en tant que service public, les salariés ne doivent pas pratiquer l'écrémage, qui permet d'atteindre les objectifs en sélectionnant les demandeurs d'emploi. De plus, il faut différencier et valoriser les efforts des salariés qui reclassent des demandeurs d'emploi et en prennent d'autres, de ceux qui conservent sans limite leur portefeuille.

À notre sens, l'objectif prioritaire est d'évaluer l'intensité et l'efficacité de l'accompagnement et des services délivrés, plus que les

salariés eux-mêmes. Pour ce faire, il faut tout d'abord fournir des outils d'ingénierie de qualité, car le manque et les erreurs d'investissement (système d'information, logiciel unique de prescription de formation longtemps en suspens) sont criants et pénalisent le travail des salariés et l'atteinte des objectifs.

De plus, pour favoriser l'intensité et l'efficacité de l'accompagnement, la CFTC propose que les demandeurs d'emploi aient la faculté de changer de conseiller au-delà d'un certain délai. Ainsi, il existera naturellement un turn-over dans les portefeuilles, pour réactiver l'accompagnement, avec un autre salarié.

12. *Etudes de cohortes pour apprécier qualité et performance des modalités de suivi, le diagnostic et l'orientation des demandeurs d'emploi*

Malgré des statistiques de bonne qualité, il manque des études évaluatives systématiques réalisées par des organismes indépendants des politiques et dispositifs mis en place. L'évaluation doit se penser en amont par le comité de pilotage, avant même la mise en place des mesures.

Si les méthodes d'évaluation prennent en compte des caractéristiques observables et inobservables, à notre sens il n'en va pas de même pour la gestion des dossiers des demandeurs d'emploi, pour laquelle il faudrait arrêter la gestion par cohortes. Un demandeur d'emploi de 20 ans a la même demande qu'un demandeur d'emploi de 58 ans : avoir un emploi. C'est l'approche pédagogique qui doit être adaptée. Il convient de ne pas placer les personnes dans des parcours restrictifs et fermés ; il faut dynamiser les parcours.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CGPME

Vous avez bien voulu m'adresser pour avis et remarques le rapport de la Cour consacré à « Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse ». Je tiens à vous rappeler les positions de mon organisation depuis la création de cet organisme. En effet la CGPME a clairement exprimé son hostilité au rapprochement des deux grandes institutions à savoir l'ANPE et l'ASSEDIC pour la création d'un guichet unique. D'une part par sa taille de mastodonte et d'autre part par l'hétérogénéité de ses métiers, Pôle Emploi s'avère d'un pilotage difficile dans une période particulièrement instable où se développe le chômage de masse.

Ainsi que le souligne le rapport, les coûts de fonctionnement ont connu une augmentation de plus de 200 millions d'euros par l'alignement des régimes statutaires des collaborateurs du nouvel ensemble sans aucune contrepartie dans le service rendu par ceux-ci.

Le mythe d'un conseiller unique pour les demandeurs d'emploi capable de la prise en charge, du calcul de l'indemnisation et de l'intermédiation pour le retour à l'emploi n'a pas résisté à la multiplicité des compétences spécifiques nécessaires à l'exercice.

C'est dans ces circonstances que les partenaires sociaux ont négocié avec l'État la précédente convention triennale qui a tracé les fondements de la nouvelle stratégie de Pôle Emploi. La CGPME a approuvé cette convention et considère qu'elle a apporté une réponse efficiente aux errances de la situation passée. Il convient bien d'apporter une réponse différenciée aux utilisateurs du service public qu'ils soient demandeurs d'emploi ou entreprise.

À cet égard, La CGMPE a obtenu dans la convention tripartite 2011/2014 une expérimentation de conseillers dédiés à la relation avec les TPE/PME. Son étude a révélé que 52 % des déclarations préalables à l'emploi déposées par les employeurs le sont par des TPE. Moins de 30 % environ concernent des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi. Ce fut la découverte d'un véritable gisement pour l'opérateur.

L'expérimentation a montré son incontestable pertinence sur un service attendu par les petites entreprises sur des éléments très simples : un interlocuteur désigné et joignable, une aide à la caractérisation de l'offre d'emploi, une recherche qualifiée dans les fichiers et une mise en relation efficace.

Avec la nouvelle convention 2015/2018 c'est plus de 4000 conseillers dédiés qui sont déployés sur le terrain. Il s'agit d'une action pertinente susceptible de redonner confiance aux petites entreprises vis-à-vis de l'opérateur et de limiter les offres d'emploi cachées ou non pourvues.

Pour une évaluation complète de Pôle Emploi, il convient aussi de prendre en compte les différentes directives souvent intempestives de l'autorité de tutelle prompte à donner des impératifs de missions aux fins de répondre aux inquiétudes de l'opinion publique. Ces mesures d'urgence ont, à chaque fois, désorganisé une organisation déjà largement submergée et n'ont eu qu'un effet cosmétique sur la situation de l'emploi.

Les entreprises petites et moyennes ont besoin de stabilité et de visibilité pour envisager lorsque leur carnet d'ordre commence à se remplir de s'engager dans une démarche d'embauche. Les changements permanents dans la politique de l'emploi sont désastreux et la CGPME n'a de cesse que de réclamer une pause législative et réglementaire. Une déstabilisation de Pôle Emploi serait aujourd'hui catastrophique pour la lutte contre le chômage et chacun doit prendre ses responsabilités sur ce sujet majeur pour la nation tout entière.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CGT

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport public thématique intitulé « Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse ». Je l'ai examiné avec une particulière attention, compte tenu de l'attachement de notre organisation au service public de l'emploi et à la qualité de traitement de ses missions.

Celui-ci appelle de ma part les commentaires suivants :

Le contexte

Le chômage de masse s'est installé durablement dans notre pays, qui justifie une protection sociale de haut niveau en matière d'indemnisation et d'accompagnement vers l'emploi y compris en matière d'orientation et de formation.

La solution permettant de réduire le nombre de chômeurs réside avant tout dans la capacité et la volonté politique de créer des emplois pérennes dans les entreprises et dans les fonctions publiques. Pour l'heure, cet état des lieux induit une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, toutes catégories confondues, avec des situations individuelles qui sont rendues plus complexes du fait de la crise économique et sociale. Les difficultés quotidiennes des personnes touchées par le chômage et la précarité de l'emploi relèvent de l'urgence sociale. La relation humaine dans le traitement des situations est une des données essentielles de la mission de pôle emploi et fait aussi partie de la réussite dans le retour à l'emploi.

Des tendances lourdes se dégagent :

- *Une augmentation du chômage de longue durée et même de très longue durée (au-delà de deux ans) avec la conséquence connue que plus la période sans emploi est longue, plus il est difficile de retrouver un emploi,*
- *Un fort taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans, accentué par l'absence de qualification professionnelle,*
- *L'augmentation du chômage des séniors,*
- *La précarité des emplois pour demandeurs d'emploi en activité réduite.*

Ces grandes tendances observées depuis de nombreuses années dessinent nécessairement une évolution des missions de Pôle emploi.

Ainsi, le service public de l'emploi constitutif des engagements de la République envers ses citoyens, doit être porté par un opérateur public ayant les moyens d'accomplir ses missions.

Il est fondamental que le service public de l'emploi soit véritablement au service des travailleurs, précaires et privés d'emploi.

Le service public de l'emploi ne doit pas être uniquement un outil statistique du chômage. Son rôle et ses missions ne doivent pas se cantonner à un traitement curatif du chômage, son rôle est avant tout préventif notamment en recréant le lien entre entreprises et demandeurs d'emploi, ce qui permettrait également de lutter contre les offres illégales.

La souffrance se trouve des deux côtés du guichet : les salariés du service public de l'emploi sont mis dans l'incapacité de remplir leurs missions et les usagers ne trouvent pas de réponses à leurs attentes.

Les orientations stratégiques (notamment chapitres 1 et 2)

Le pré rapport évoque la mission d'indemnisation. La CGT partage l'affirmation selon laquelle la mission d'indemnisation est essentielle pour les demandeurs d'emploi tant du point de vue de leurs droits que de leur capacité à s'investir dans la recherche d'un emploi.

Aujourd'hui le maintien global de la qualité des traitements est mis en doute.

Certes, le taux de premier paiement reste élevé ainsi que le taux de satisfaction prétendu des demandeurs d'emploi. Nos organisations nous alertent cependant sur le fait que les effectifs de professionnels réellement qualifiés pour traiter les demandes d'allocation chômage sont nettement insuffisants.

De plus, les procédures de contrôle interne de la qualité sont régulièrement modifiées dans un sens conduisant à minimiser les écarts observés avec la réglementation. Il serait souhaitable, de notre point de vue, de faire réaliser sous l'égide d'une instance externe à Pôle Emploi et à l'UNEDIC (à définir) une opération de contrôles indépendante, permettant d'apprécier la qualité réelle des traitements.

Concernant le niveau de complexité des réglementations du régime d'assurance chômage, notre organisation syndicale reste, sur le principe, ouverte à certaines évolutions visant à simplifier des traitements et à favoriser l'information et la compréhension des usagers. Ces évolutions ne doivent cependant en aucun cas pénaliser les demandeurs d'emploi ni mettre en cause le principe visant à verser un revenu de remplacement réellement représentatif des salaires qui ont servi de base aux cotisations tenant compte des conventions collectives et spécificités.

Nous sommes conscients de l'intérêt que représente la dématérialisation de certains actes de gestion des allocations.

Pour autant, ces évolutions ne doivent pas conduire à déshumaniser le système et à aggraver le phénomène de fracture numérique.

La politique de fermeture des sites et de restrictions des horaires d'ouverture des sites d'accueil ne ferait que renforcer cette situation de fracture sociale et d'éloignement du service public de l'emploi de ses usagers.

Au contraire une proximité territoriale facilite l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi.

***Concernant l'accompagnement vers l'emploi** :*

La CGT prend acte des éléments statistiques produits dans le pré-rapport et des analyses qui sont faites notamment dans le constat que les demandeurs d'emploi qui ont le plus besoin du service public ne sont pas forcément les mieux pris en charge (notamment les demandeurs de longue durée). Plus généralement, nous confirmons que l'organisation actuelle ne permet pas, compte tenu du manque de moyens, d'accompagner correctement tous les demandeurs d'emploi.

Suite à l'abandon du suivi mensuel personnalisé, la segmentation retenue et la mise en œuvre tardive voire inexistante des accompagnements n'ont pas permis de « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ».

De plus en l'absence de diagnostic réel, partagé lors de l'inscription, c'est le critère de l'autonomie qui est retenu pour cette segmentation. Au final la répartition dans les portefeuilles dit « de suivis » ne correspond pas aux besoins réels de chaque demandeur d'emploi.

Outre le fait que cela aboutit à priver une partie importante d'entre eux des services indispensables pour répondre à leurs attentes, l'absence d'un suivi est utilisé par certains pour tenter de donner crédit à des campagnes scandaleuses de dé crédibilisation des demandeurs d'emploi sur le thème « chômeurs-fainéants » ou « chômeurs-fraudeurs ».

La Cgt réaffirme de ce point de vue son opposition à la séparation de l'accompagnement et du contrôle. Un véritable accompagnement vers l'insertion professionnelle durable est de fait l'assurance d'un suivi donc d'un contrôle au sens positif.

***Concernant l'offre de service entreprise et la mission d'intermédiation**:*

La CGT partage l'idée du rapport selon laquelle les choix qui ont été mis en œuvre par Pôle Emploi risquent de faire sortir l'opérateur de son rôle d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi pour restreindre l'essentiel de ses actions à l'appui d'une petite partie des demandeurs d'emploi.

Le service public de l'emploi n'en finit pas depuis 2009 de perdre du terrain dans la part des offres collectées. Cela pourrait encore s'aggraver car le mécontentement des petites entreprises est profond depuis qu'un numéro de téléphone (3995) a remplacé la relation physique.

Fragilisé depuis la fusion ASSEDIC/ANPE, l'opérateur public s'est, faute de moyens, recentré sur ses activités internes pour renoncer en grande partie à d'autres dont la relation physique et le service personnalisé à l'entreprise.

Heureusement pour lui, Pôle Emploi a un atout que les réseaux sociaux n'ont pas: celui de disposer de professionnels capables de réaliser l'intermédiation entre l'offre d'emploi et le demandeur. Il ne suffit pas en effet de mettre des données à disposition des demandeurs d'emploi et des entreprises pour concrétiser les embauches. Chaque offre est particulière, chaque demandeur d'emploi a son histoire, chaque entreprise a ses objectifs. Faire rencontrer l'offre et la demande, créer les conditions de l'entrée et du maintien dans l'emploi, y compris par la mise en place de formation, est un vrai métier.

Plutôt donc que de « laisser faire le marché » en invitant entreprises et demandeurs d'emploi à se débrouiller entre eux, Pôle Emploi serait bien inspiré de reconstruire une offre de service ouverte aux petites entreprises en s'en donnant les moyens pour que ses conseillers soient bien plus présents sur le terrain de l'entreprise.

Comme le rapport l'évoque, il ne fait guère de doute qu'à l'avenir, si les orientations stratégiques actuelles devaient être maintenues, c'est un service public de l'emploi rabougri qui subsisterait avec la seule ambition de s'occuper de ceux que certains appellent « les inemployables », les autres étant dirigés vers des opérateurs privés de placement (à quel coût ?).

La CGT partage le constat que déséquilibrer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et le service à l'entreprise empêche Pôle Emploi de mener à bien sa mission d'intermédiation.

Enfin le recours actuel à la sous-traitance est un leurre : comparativement au service rendu par les agents de Pôle Emploi, certaines études démontrent que la sous-traitance génère une qualité de service moindre et plus couteuse.

Il est également prouvé que Pôle Emploi en tant que donneur d'ordre favorise de fait, dans ces entreprises, le développement d'emplois précaires et de conditions de travail dégradées.

Il est donc nécessaire de repenser la stratégie de Pôle Emploi dans ces domaines.

Les questions sociales et les métiers des conseillers

Le pré rapport préconise plusieurs dispositions relatives aux rémunérations des agents, aux évolutions métiers et à la convention collective nationale. Aussi, je vous précise :

- Que la progression moyenne des salaires évoquée dans le rapport n'a rien de surprenant. Elle relève, pour une grande partie, de l'effet

mécanique de la mise en œuvre du droit d'option des agents publics vers le droit privé, dispositif prévu par la loi de fusion. Elle ne concerne cependant qu'une partie des agents ceci d'autant que, depuis la fusion, les augmentations générales des salaires ont été très inférieures à l'inflation d'où une baisse du pouvoir d'achat pour une partie des agents.

- L'affirmation d'absence d'évolution métiers doit être fortement relativisée.

Ainsi dans le cadre du redéploiement d'effectifs des services d'appui vers le réseau, des mobilités professionnelles ont été réalisées.

Au sein du réseau, la mixité des métiers s'est mise en œuvre (socle commun et mixité même si effectivement l'objectif de déploiement du métier unique est en échec). L'abandon du métier unique n'est que la confirmation de l'impossibilité de mixer deux métiers complexes et très différents, impossibilité dont il n'a pas été tenu compte malgré nos alertes répétées en amont même de la fusion.

D'autre part, les modifications incessantes des orientations et des organisations du travail ont conduit les agents à être en permanence dans un contexte de changement et de perte de repère tout en veillant à la continuité de la délivrance des services.

- Concernant la remise en cause de l'entretien d'inscription et de diagnostic, celle-ci n'est également que la confirmation de l'impossibilité de faire réaliser par un même agent toutes les opérations complexes prévues. Non seulement le temps de 50 minutes prévu ne permettait pas de réaliser un diagnostic correct (le temps à consacrer à la complétude de la demande d'allocation et le niveau de maîtrise nécessaire de la réglementation du régime d'assurance chômage ont été minimisés) mais la somme et la diversité des opérations à réaliser dans cet entretien étaient intenables pour l'agent et pour le demandeur d'emploi. Là encore, notre organisation avait fortement alerté sur ces problèmes, préconisant la mise en place de deux entretiens distincts.

- Le rapport relève très justement qu'entre janvier 2009 (date de transfert des personnels dans Pôle Emploi) et janvier 2015, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé de près de 60 %.

Cela a évidemment compliqué considérablement la situation de Pôle Emploi. L'importance des flux d'accueil a notamment poussé Pôle Emploi à un repli sur lui-même qui l'a conduit à délaisser le terrain de l'entreprise, à dégrader la qualité de service aux demandeurs d'emploi dans tous les domaines. Cette situation pose plus la question de la politique de l'emploi que celle de l'efficacité de l'opérateur. Cette situation a eu et continue à avoir des incidences lourdes sur les conditions de travail et la santé des agents de Pôle Emploi comme en témoigne le taux d'arrêt maladie. De ce point de vue notre organisation syndicale attire l'attention sur la

nécessité d'apporter un soin particulier au traitement des questions sociales posées en interne. Elle exprime un désaccord de fond sur les préconisations émises dans le rapport tendant à « stabiliser les moyens permanents de Pôle Emploi » en recourant à la sous-traitance et aux recrutements en CDD, en remettant en cause la convention collective nationale (mobilité, précarité, fixation d'objectifs individuels, promotion, classification) ou les conditions de travail (immobilier).

Au terme de l'examen du rapport, telles sont les observations et préconisations que notre organisation tient à vous apporter.

Pour notre organisation, la question reste donc entière de la construction d'un service public de l'emploi en capacité de répondre aux attentes de l'ensemble des usagers. Cela interroge sur le fonctionnement de Pôle Emploi en tant que tel mais aussi sur celui des autres opérateurs et sur l'articulation entre eux.