

**PÔLE EMPLOI ET LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE
L'EMPLOI : BILAN ET RECOMMANDATIONS**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section du travail et de l'emploi

par

M. Daniel Jamme, rapporteur

SOMMAIRE

SYNTHESE DE L'AVIS.....	1
A - CONSTAT : UN BILAN CONTRASTÉ SUR	
L'AMÉLIORATION DU SERVICE.....	1
1. Une fusion peu préparée et inachevée	1
2. Un dispositif d'accueil profondément remanié	1
3. Un accompagnement insuffisant des demandeurs d'emploi	1
4. Un service aux employeurs perfectible	2
5. Une coopération difficile au sein du service public de l'emploi.....	2
B - RECOMMANDATIONS : QUATRE ORIENTATIONS FORTES	
POUR RENFORCER LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	2
1. Poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du service.....	2
2. Accentuer l'effort de formation et de sécurisation des parcours	
professionnels	3
3. Adapter l'organisation et les moyens de Pôle emploi	3
4. Rénover la gouvernance et le pilotage	3
INTRODUCTION	5
I - UNE RÉFORME D'ENVERGURE CONFRONTÉE À LA	
CRISE ÉCONOMIQUE.....	7
A - LA LOI DU 13 FÉVRIER 2008 RÉFORMANT	
L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	7
1. Les prémices de la réforme.....	7
2. Les objectifs de la loi du 13 février 2008	8
3. Un élargissement des missions du service public de l'emploi	8
4. Un opérateur pivot au sein d'un service public de l'emploi	
dispersé	9
5. Une nouvelle gouvernance de l'opérateur unique.....	10
6. Une démarche de pilotage par la performance	13
B - LES AUTRES VOILETS DE LA RÉFORME DU SERVICE	
PUBLIC DE L'EMPLOI.....	16
1. Les droits et devoirs des demandeurs d'emploi	16
2. La généralisation du revenu de solidarité active	16
3. La convention d'assurance chômage de 2008.....	17
4. La réforme des instruments de mutualisation en matière de	
formation professionnelle.....	18
5. Une gouvernance territoriale de la formation renouvelée.....	19
6. L'émergence du droit de la concurrence.....	19

C - UNE RESTRUCTURATION INTERNE, PEU PREPARÉE ET INACHEVÉE	20
1. L'absence d'étude d'impact préalable	20
2. Une réorganisation du réseau génératrice de surcoûts	21
3. Les personnels de Pôle emploi	22
4. Les moyens budgétaires : des contributions inégales de l'État et de l'Unédic.....	24
D - UN CONTEXTE DU MARCHÉ DU TRAVAIL PEU FAVORABLE	26
1. La dégradation du marché de l'emploi à partir de 2009	26
2. Le marché du travail marqué durablement par un chômage élevé ..	26
3. Une forte dualité de l'emploi salarié.....	27
E - LES SPÉCIFICITÉS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS PAR RAPPORT AUX AUTRES PAYS EUROPÉENS	28
1. Les évolutions du service public de l'emploi en Europe	28
2. La situation comparée des effectifs.....	29
II - UN BILAN CONTRASTÉ SUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE.....	31
A - UN DISPOSITIF D'ACCUEIL PROFONDÉMENT REMANIÉ	31
1. La mise en place de sites mixtes	31
2. La simplification des démarches d'inscription	31
3. Le développement des services à distance.....	33
4. L'adaptation des horaires d'ouverture	33
5. La mesure de la satisfaction des usagers.....	33
6. La prise en compte du point de vue des usagers	34
B - UN ACCOMPAGNEMENT INSUFFISANT DES DEMANDEURS D'EMPLOI	35
1. La personnalisation du service rendu.....	35
2. La mobilisation des aides favorisant le retour à l'emploi	38
3. Les difficultés d'accès à la formation	40
4. Une efficacité limitée sur le retour à l'emploi	44
C - UN SERVICE AUX EMPLOYEURS PERFECTIBLE.....	46
1. La mesure du niveau de satisfaction des entreprises.....	46
2. Une activité de prospection en voie de spécialisation.....	46
3. Les taux de collecte et de satisfaction des offres d'emploi	47
4. L'identification des besoins des entreprises.....	48
5. La méthode de recrutement par simulation.....	48
D - LA MISSION D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....	49

1. Un système d'indemnisation fragmenté.....	49
2. Les délais d'indemnisation	50
3. La complexité de l'indemnisation.....	50
4. Les obligations de recherche d'emploi	51
5. La lutte contre la fraude.....	51
E - UNE COOPÉRATION DIFFICILE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	52
1. Une articulation déficiente entre Pôle emploi et les deux réseaux de co-traitance.....	52
2. Une coopération insuffisante avec les régions	54
3. La coopération avec les départements	55
4. Le nécessaire repositionnement des maisons de l'emploi.....	56
5. Le recours à la sous-traitance	57
III - LES RECOMMANDATIONS DU CESE.....	58
A - POURSUIVRE LE PROCESSUS D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE	58
B - ACCENTUER L'EFFORT DE FORMATION ET DE SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS	62
C - ADAPTER L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE PÔLE EMPLOI.....	65
D - RÉNOVER LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE	67
CONCLUSION.....	73
ANNEXES.....	75
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées	77
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	79
Annexe 3 : Budget initial et consolidé en 2011	81
Annexe 4 : Évolution des effectifs (ETPT) de Pôle emploi	83
Annexe 5 : Comparaisons européennes des effectifs du SPE.....	85
Annexe 6 : Les missions du SPE et de Pôle emploi	87
Annexe 7 : Les catégories de demandeurs d'emploi	89
Annexe 8 : Les 33 indicateurs de performance de la convention tripartite	91
Annexe 9 : Tableau de correspondance des indicateurs de performance	93
Annexe 10 : Les dix indicateurs phares	95
Annexe 11 : Prévisions financières du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).....	97
Annexe 12 : Aides aux développements des compétences.....	99
Annexe 13 : Présentation comparée de l'AFPR et de la POE.....	101
Annexe 14 : Les différentes allocations et aides gérées par Pôle emploi	103
Annexe 15 : Évolution du nombre d'actions de formation.....	107

Annexe 16 : Part des prestations internes et externes.....	109
Annexe 17 : Les trois parcours de l'offre de service (Source : Pôle emploi)....	111
Annexe 19 : Évolution du service public de l'emploi	115
Annexe 20 : Lettre paritaire du 6 mai 2011	117
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	121
TABLE DES SIGLES	123

1

SYNTHESE DE L'AVIS

2 La fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'assurance chômage,
3 intervenue dans un contexte économique peu favorable, constitue une étape
4 décisive du processus de réforme du service public de l'emploi. Un peu plus de
5 trois ans après la loi de 13 février 2008 relative au service public de l'emploi, le
6 Conseil a souhaité dresser un premier bilan de la mise en œuvre de cette réforme.

7 A - CONSTAT : UN BILAN CONTRASTÉ SUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE

8 Alors que la création de Pôle emploi est désormais effective aux plans
9 juridique et organisationnel, force est de constater que cette réforme n'a encore
10 produit tous les résultats attendus. En particulier, la mission d'accompagnement
11 des demandeurs d'emploi demeure très insuffisante et le service aux entreprises
12 encore perfectible.

13 **1. Une fusion peu préparée et inachevée**

14 Faute d'une anticipation suffisante, la fusion de l'ANPE et du réseau des
15 Assédic a soulevé un certain nombre de difficultés, aujourd'hui mieux
16 appréhendées. Considérable par son ampleur, cette restructuration a toutefois pu
17 être menée à bien au plan opérationnel même si elle demeure inachevée et
18 imparfaite sur certains points.

19 **2. Un dispositif d'accueil profondément remanié**

20 Cette mission première de Pôle emploi comprend l'accueil, l'information et
21 l'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi, qu'ils soient nouveaux
22 demandeurs d'emploi ou non. Dans la période récente, Pôle emploi a réalisé des
23 efforts importants pour développer et moderniser le dispositif d'accueil et
24 d'information des demandeurs d'emploi.

25 **3. Un accompagnement insuffisant des demandeurs d'emploi**

26 Alors que l'accompagnement des demandeurs d'emploi jusqu'à leur
27 placement devait constituer une mission essentielle de Pôle emploi, les résultats
28 observés apparaissent décevants. Des marges de progrès existent en matière de
29 personnalisation du service rendu aux demandeurs d'emploi, de mobilisation des
30 aides favorisant le retour à l'emploi, d'accès à la formation professionnelle et de
31 stabilisation des dispositifs. Par ailleurs, l'efficacité du SPE, mesurée en termes
32 de retour à l'emploi des chômeurs, reste limitée. Les insuffisances du dispositif
33 d'accompagnement des demandeurs d'emploi, nécessaire à la prévention du
34 chômage de longue durée, peuvent en partie expliquer ce constat.

1 **4. Un service aux employeurs perfectible**

2 S'il ressort des enquêtes de satisfaction que le service aux entreprises est
3 jugé plutôt satisfaisant, cette appréciation mériterait d'être sérieusement nuancée
4 selon la taille des entreprises et selon les bassins d'emploi. La faible part de Pôle
5 emploi dans le marché de collecte des offres d'emploi -autour de 17%- atteste
6 qu'il n'est pas l'opérateur auquel se réfèrent naturellement les entreprises pour
7 répondre à leurs besoins de recrutement.

8 **5. Une coopération difficile au sein du service public de l'emploi**

9 Dans un paysage institutionnel dispersé et cloisonné, Pôle emploi est appelé
10 à jouer un rôle pivot afin de favoriser la coordination entre les multiples acteurs
11 du service public de l'emploi. La question se pose de la cohérence des politiques
12 de l'emploi et du rôle effectif du Conseil national de l'emploi. Les coopérations
13 avec les missions locales, le réseau Cap emploi et les collectivités territoriales
14 demeurent très insuffisantes.

15 **B - RECOMMANDATIONS : QUATRE ORIENTATIONS FORTES POUR RENFORCER LE**
16 **SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

17 Le Conseil formule 22 recommandations adressées à Pôle emploi et aux
18 pouvoirs publics afin d'améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu aux
19 usagers. Elles s'articulent autour de quatre orientations majeures.

20 **1. Poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du service**

21 Il convient d'abord de veiller à un développement équilibré des différents
22 canaux de services (physique, téléphonique, internet). Parallèlement, la mise en
23 oeuvre d'un réel suivi mensuel personnalisé implique de limiter de manière
24 notable la taille des portefeuilles des conseillers de Pôle emploi.

25 Ensuite, il importe de mieux organiser les « parcours » du demandeur
26 d'emploi afin de prendre en compte la diversité de leurs besoins. Cette logique de
27 parcours doit reposer, non seulement, sur une évaluation plus fine de la distance à
28 l'emploi, mais aussi, sur les attentes ou projets du demandeur d'emploi.

29 De même, il faut intensifier les efforts d'identification des besoins des
30 entreprises pour accroître le nombre d'offres d'emploi susceptibles de mieux
31 répondre au profil des demandeurs d'emploi Dans cette perspective, les services
32 aux employeurs en matière de recrutement doivent être développés notamment en
33 direction des PME/TPE. Enfin, le service d'indemnisation doit être amélioré et
34 les préoccupations des usagers mieux prises en compte.

1 **2. Accentuer l'effort de formation et de sécurisation des parcours**
2 **professionnels**

3 La formation professionnelle demeure encore trop peu mobilisée pour les
4 demandeurs d'emploi alors qu'elle constitue un élément clé de leur parcours. Les
5 efforts engagés pour développer et diversifier l'offre de formation doivent être
6 poursuivis et amplifiés.

7 L'amélioration du système d'information en matière de prescription et
8 d'inscription en formation, notamment en participant activement à la création d'un
9 extranet pour connaître les formations financées pour les demandeurs d'emploi,
10 doit constituer une des priorités de Pôle emploi. De même, il apparaît souhaitable
11 de mobiliser davantage Pôle emploi sur les contrats en alternance ainsi que sur
12 l'acquisition des compétences clés. Enfin, des progrès restent à accomplir pour
13 mieux articuler activités réduites, chômage partiel et formation.

14 **3. Adapter l'organisation et les moyens de Pôle emploi**

15 Pôle emploi doit d'abord franchir une nouvelle étape dans la
16 territorialisation de son action en déployant une offre de service adaptée à la
17 diversité des problématiques des territoires, ce qui suppose des partenariats
18 renforcés avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi.

19 Ensuite, dans un contexte marqué par des réorganisations du travail,
20 souvent anxiogènes, notre assemblée invite à la reprise rapide du dialogue social
21 sur la prévention des risques psychosociaux. De plus, la refonte en cours des
22 dispositifs d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'emploi rendent
23 nécessaire une réflexion d'ensemble sur l'évolution des métiers à Pôle emploi.
24 Enfin, à la lumière des expériences européennes, un accroissement significatif
25 des moyens du service public de l'emploi consacrés à l'accompagnement,
26 notamment des publics les plus éloignés de l'emploi, s'impose.

27 **4. Renover la gouvernance et le pilotage**

28 En matière de gouvernance, la situation actuelle appelle plusieurs
29 évolutions institutionnelles en vue de renforcer le pilotage stratégique de Pôle
30 emploi par le conseil d'administration dont la composition doit être revue et les
31 moyens d'action sensiblement renforcés. Après clarification juridique du statut
32 de Pôle emploi, l'équilibre des pouvoirs entre les trois principales composantes
33 (État, représentants des employeurs, représentants des salariés) doit être mieux
34 garanti, afin de redonner toute leur place aux partenaires sociaux. Au niveau
35 régional, l'organisation institutionnelle doit être décloisonnée et largement
36 déconcentrée. Enfin, le pilotage par la performance doit être recentré sur des
37 indicateurs de qualité et d'efficacité de retour à l'emploi.

38

1

2

Recommandations à Pôle emploi

3

1. Assurer un développement harmonieux des différents canaux d'accès

4

2. Garantir une réelle personnalisation du service rendu

5

3. Renforcer la différenciation des parcours d'accompagnement

6

4. Développer l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi

7

5. Amplifier l'aide au recrutement notamment en direction des PME/TPE

8

6. Améliorer la procédure et le service d'indemnisation

9

7. Mieux répondre aux préoccupations des usagers

10

8. Développer l'offre de service en matière de formation

11

9. Faciliter la mobilisation des droits individuels

12

10. Mobiliser davantage le recours aux contrats aidés et en alternance

13

11. Poursuivre la structuration du réseau sur la base du schéma-cible

14

12. Renforcer la coopération avec les autres acteurs du SPE

15

13. Mieux prendre en compte les risques psychosociaux des agents

16

14. Engager une réflexion sur l'évolution des métiers

17

Recommandations aux pouvoirs publics

18

1. Intensifier l'effort de formation

19

2. Sanctuariser les crédits d'intervention en faveur des demandeurs d'emploi

20

3. Construire un portail d'information sur l'offre de formation disponible

21

4. Mieux articuler activités réduites, chômage partiel et formation

22

5. Accroître les moyens de Pôle emploi

23

6. Renover la gouvernance de Pôle emploi

24

7. Repenser la gouvernance régionale

25

8. Revoir les indicateurs de performance de la convention tripartit

26

27

28

1 Le 22 février 2011, le Bureau du Conseil économique, social et
2 environnemental a confié à la section du travail et de l'emploi la préparation d'un
3 avis sur *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et*
4 *recommandations.*

5 La section a désigné M. Daniel Jamme comme rapporteur.

6

7

8

9

10

* *
* *

INTRODUCTION

11 Souvent envisagée mais longtemps différée, la création de Pôle emploi par
12 la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public
13 de l'emploi constitue un changement majeur tant pour les usagers que pour les
14 personnels du nouvel opérateur public.

15 En effet, un nouvel établissement public national, regroupant les missions et
16 les moyens de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau de
17 l'assurance chômage, à savoir les Assédic, a été créé afin de prendre en charge à
18 la fois le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

19 Un peu plus de trois ans après la loi de 13 février 2008, le Conseil
20 économique, social et environnemental (CESE) a souhaité dresser un premier
21 bilan de la mise en œuvre de cette réforme dont le lancement est intervenu dans
22 un contexte économique peu favorable. Notre assemblée a été d'autant plus
23 incitée à engager cette réflexion qu'elle est désormais investie, depuis la réforme
24 organique du 28 juin 2010, d'une mission nouvelle qui est de contribuer « à
25 *l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou*
26 *environnemental* ».

27 Améliorer le service rendu aux usagers, tant auprès des demandeurs
28 d'emploi que des entreprises, tel est l'objectif principal poursuivi par cette
29 réforme. Au regard de l'objectif initial, il ressort des travaux conduits par le
30 CESE que cette évolution majeure du service public de l'emploi - qui n'a sans
31 doute pas été accompagnée de moyens adaptés - ne s'est pas encore traduite par
32 une amélioration significative du service rendu aux usagers. En particulier, le
33 suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi demeurent insuffisants,
34 tandis que le service aux entreprises, en dépit de progrès réels, reste perfectible.

1 À peine formulée, cette appréciation générale mérite aussitôt d'être nuancée
2 par deux considérations. D'une part, il faut souligner la grande diversité des
3 situations selon les régions, les territoires et les agences de Pôle emploi. D'autre
4 part, elle ne traduit que très imparfaitement l'engagement et la forte mobilisation
5 des personnels de Pôle emploi pour conduire, et finalement réussir, ce
6 changement majeur dont on ne mesure pas toujours la particulière complexité.

7 Le Conseil, après avoir dressé un bilan de cette réforme, formule plusieurs
8 recommandations qui portent sur les mesures à mettre en œuvre afin d'améliorer
9 la qualité et l'efficacité du service rendu aux usagers. Outre une plus grande
10 personnalisation du service et un nécessaire renforcement de l'accompagnement
11 des demandeurs d'emploi, plusieurs propositions visent aussi à rénover la
12 gouvernance et le pilotage de Pôle emploi afin que cette réforme puisse produire
13 tous les effets attendus.

14

1 **I - UNE RÉFORME D'ENVERGURE CONFRONTÉE À LA CRISE**
 2 **ÉCONOMIQUE**

3 Annoncée en 2007, la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de
 4 l'assurance chômage constitue une étape décisive du processus de réforme du
 5 service public de l'emploi. Elle contribue, avec d'autres évolutions plus récentes
 6 telles la loi sur la formation professionnelle (2009), à faire de ce projet une
 7 réforme d'envergure dont la mise en œuvre s'est cependant heurtée à la
 8 dégradation de la conjoncture économique et du marché de l'emploi en 2009.

9 **A - LA LOI DU 13 FÉVRIER 2008 RÉFORMANT L'ORGANISATION DU SERVICE**
 10 **PUBLIC DE L'EMPLOI**

11 La loi du 13 février 2008 sur la réforme de l'organisation du service public
 12 de l'emploi institue un opérateur unique chargé à la fois d'indemniser les
 13 chômeurs et de faciliter la recherche d'emploi. Au-delà de cette fusion, la
 14 réforme du Service public de l'emploi (SPE) s'inscrit dans une démarche engagée
 15 de longue date¹.

16 **1. Les prémices de la réforme**

17 Au fil des années, dans un contexte marqué par un chômage élevé, l'Unédic
 18 a vu ses missions élargies et renforcées. En 1997, un partenariat opérationnel
 19 avec l'ANPE a été initié par le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi
 20 aux Assédic afin de permettre une indemnisation plus rapide. L'entretien de
 21 recherche d'emploi demeure réalisé par les agences locales de l'emploi.

22 La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a
 23 quant à elle redéfini et élargi la notion de SPE afin d'associer l'ensemble des
 24 acteurs. Elle a cherché à renforcer la coordination des services par la création de
 25 maisons de l'emploi, susceptibles de regrouper dans un lieu unique des services
 26 diversifiés en relation avec l'emploi. Elle a également porté le principe d'un
 27 dossier unique du demandeur d'emploi pour favoriser les échanges entre réseaux
 28 de l'assurance chômage et de l'ANPE.

29 La convention tripartite État-ANPE-Assédic du 5 mai 2006 concrétise la
 30 création d'un guichet unique et d'un dossier unique du demandeur d'emploi
 31 commun aux deux organismes. Elle met en œuvre le « projet personnalisé d'accès
 32 à l'emploi ». Enfin, une gestion immobilière concertée des deux organismes est
 33 engagée afin de regrouper progressivement leurs services sur les mêmes sites, de
 34 même que le rapprochement des systèmes d'informations pour faciliter les
 35 échanges de données.

¹ Cf. annexe n° 19 sur l'évolution historique du service public de l'emploi.

1 **2. Les objectifs de la loi du 13 février 2008**

2 La loi de 2008 « *a réformé l'organisation du service public de l'emploi,*
3 *afin d'améliorer le marché du travail par la qualité du service rendu aux*
4 *usagers* »². Cette réforme, qui préserve l'existence d'un régime paritaire
5 d'assurance chômage, poursuit un double objectif, rappelé dans l'exposé des
6 motifs du projet de loi. Il s'agit, d'abord, de faciliter les démarches tant des
7 personnes à la recherche d'un emploi que des entreprises, qui disposeront
8 désormais d'un réseau assurant l'ensemble des prestations nécessaires au
9 recrutement et au placement, et de renforcer l'accompagnement des demandeurs
10 d'emploi en diminuant le nombre de ceux dont doit s'occuper chaque conseiller.
11 Il s'agit, ensuite, de mettre à la disposition des actifs (salariés et demandeurs
12 d'emploi) un ensemble de prestations facilitant leur orientation sur le marché du
13 travail et leur donnant accès, à chacune des étapes de leur parcours professionnel,
14 à l'accompagnement et, si nécessaire, à la formation dont ils ont besoin.

15 **3. Un élargissement des missions du service public de l'emploi**

16 Aux termes de la loi de 2008, Pôle emploi reprend l'ensemble des missions
17 de service public anciennement dévolues à l'ANPE et aux Assédic : inscription et
18 tenue de la liste des demandeurs d'emploi, versement des allocations de
19 remplacement pour le compte du régime d'assurance chômage et du régime de
20 solidarité, collecte des offres d'emploi, accompagnement et placement des
21 demandeurs d'emploi. À ces missions centrales s'ajoutent la prospection et l'aide
22 apportée aux entreprises dans leurs recrutements ainsi que la mise en œuvre de
23 certains dispositifs définis par l'État ou les partenaires sociaux (contrats aidés,
24 contrats de transition professionnelle...).

25 S'agissant du recouvrement des contributions d'assurance chômage, assuré
26 à titre transitoire par Pôle emploi pour le compte de l'Unédic, il est désormais
27 confié au réseau des Urssaf depuis le 1^{er} janvier 2011³.

28 Par ailleurs, Pôle emploi s'est vu doté d'une nouvelle mission d'orientation,
29 destinée à la fois à renforcer sa gamme de services dédiée aux demandeurs
30 d'emploi pour la sécurisation de leurs projets professionnels et à favoriser les
31 synergies nécessaires entre orientation professionnelle, formation et placement.
32 La mise en œuvre de cette mission a été accompagnée du transfert des personnels
33 de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA),
34 chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, vers Pôle
35 emploi⁴.

² Selon les propos du gouvernement au Parlement dans le cadre du suivi de l'application de la loi du 13 février 2008, rapport d'information n° 1652 du 6 mai 2009, Assemblée nationale, Dominique Tian.

³ A l'exception des cotisations des intermittents et occasionnels du spectacle qui restent confiées à Pôle emploi. Décret n° 2009-1708 du 30 décembre 2009.

⁴ Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

1 **4. Un opérateur pivot au sein d'un service public de l'emploi dispersé**

2 *4.1. L'intervention de multiples acteurs*

3 Le service public de l'emploi ne se limite pas au seul Pôle emploi. Il
4 regroupe, en effet, de multiples acteurs que la loi de programmation de cohésion
5 sociale a organisés en trois cercles. Le premier cercle comprend l'État, Pôle
6 emploi, l'Unédic et l'AFPA qui assurent tout ou partie des missions entrant dans
7 le champ du service public de l'emploi. Le deuxième comprend d'autres
8 organismes publics et privés qui peuvent être amenés à participer, de façon plus
9 ponctuelle, au SPE. Il s'agit notamment des organismes de formation, des
10 structures d'Insertion par l'activité économique (IAE) et des entreprises
11 d'intérim. Le troisième cercle est constitué des collectivités territoriales et leurs
12 groupements, notamment des maisons de l'emploi.

13 Dans ce paysage « *très foisonnant et fractionné, probablement le plus*
14 *diversifié d'Europe* »⁵, Pôle emploi est appelé à jouer un rôle pivot afin de
15 favoriser la coordination entre les multiples acteurs du SPE, notamment au
16 travers de relations de co-traitance ou de sous-traitance ou encore de conventions
17 de partenariat.

18 *4.2. La difficile mise en cohérence des politiques de l'emploi*

19 La politique de l'emploi relève de la compétence de l'État, en lien avec les
20 partenaires sociaux. Cependant, de nombreuses interactions existent avec les
21 politiques de formation professionnelle, confiées aux régions depuis 2004, ou
22 encore avec les politiques d'insertion par l'emploi, confiées aux départements.
23 On peut même considérer que les communes se sont emparées de ces
24 problématiques avec la mise en place de maisons de l'emploi et de Points accueil
25 emploi (PAE).

26 Afin de veiller à la cohérence d'ensemble des politiques de l'emploi et de
27 l'action des différents acteurs participant au SPE, la loi portant réforme du SPE a
28 instauré un Conseil national de l'emploi, présidé par le ministre en charge de
29 l'emploi. Ce Conseil, qui se substitue au Comité supérieur de l'emploi, participe à
30 la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi ; il est
31 consulté sur les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'emploi ; sur la
32 convention tripartite État/Unédic/Pôle emploi et sur l'agrément de la convention
33 d'assurance chômage. Il est désormais chargé d'adopter chaque année un
34 programme d'évaluation des politiques d'emploi.

35 Au niveau territorial, cette instance trouve son pendant dans un Conseil
36 régional de l'emploi (CRE), présidé par le préfet de région, appelé à faciliter la
37 coopération entre les différents acteurs des politiques de l'emploi au niveau local
38 et émettre un avis sur la programmation des interventions au plan régional.

⁵ Bertrand Martinot, DGEFP, audition devant la section du travail et de l'emploi, le 23 mars 2011.

1 On peut, à ce sujet, s'interroger sur la pertinence de la création de ces
 2 Conseils au plan régional alors que les Comités de coordination régionaux pour
 3 l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP) qui réunissent l'ensemble des
 4 acteurs clé au plan régional pourraient valablement remplir ces missions, sous
 5 réserve de l'élargissement de leurs compétences, ainsi que le CESE avait été
 6 amené à le proposer dans son avis sur *Réalité et avenir du dialogue social*
 7 *territorial*⁶.

8 **5. Une nouvelle gouvernance de l'opérateur unique**

9 Pôle emploi est un organisme de droit public doté de la personnalité morale
 10 et de l'autonomie financière. Il est présenté comme une institution *sui generis*,
 11 afin de souligner son originalité puisqu'il rassemble un organisme de droit privé
 12 et un organisme public.⁷

13 *5.1. Au niveau national, une gouvernance « tripartite » plus formelle que* 14 *réelle*

15 Au niveau national, Pôle emploi est dirigé par un Conseil d'administration
 16 de dix-huit membres, au sein duquel les partenaires sociaux sont numériquement
 17 majoritaires⁸. Le directeur général est nommé par décret après avis du conseil
 18 d'administration. Les collectivités territoriales ne sont représentées qu'au travers
 19 d'un seul membre de l'Association des Régions de France (ARF), ce qui semble
 20 traduire imparfaitement le rôle des régions en matière de formation
 21 professionnelle et celui des départements gestionnaires du Revenu de solidarité
 22 active (RSA). L'Unédic, bien que principal financeur de Pôle emploi, ne dispose
 23 pas de représentant *ès* qualité, aucun membre ne pouvant engager sa
 24 responsabilité⁹.

25 Certaines décisions du conseil d'administration, en particulier sur le plan
 26 budgétaire et financier, doivent être prises à la majorité des 2/3 des membres
 27 présents, ce qui impose de trouver un réel consensus.

28 Si le conseil d'administration dispose en droit d'une compétence large -
 29 selon le Code du travail il « *règle les affaires relatives à l'objet de*
 30 *l'institution* » -, il ne constitue pas en réalité une véritable instance de décision
 31 stratégique. Les auditions conduites par la section, notamment la table ronde des
 32 représentants des organisations patronales et syndicales organisée le 20 avril
 33 2011, ont à ce sujet fortement pointé une gouvernance déséquilibrée au profit de

⁶ Avis adopté par le CESE le 7 juillet 2009, rapporteur Jean-Louis Walter. « *Le CCREFP a (...) pour mission de favoriser la concertation entre les différents acteurs régionaux afin d'assurer une meilleure coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle.* ».

⁷ Rapport du Sénat n° 154 du 8 janvier 2008 présenté par Catherine Procaccia, sénatrice.

⁸ Ils disposent en effet de 10 sièges sur 18, l'État de 5 sièges, les collectivités territoriales d'1 siège, et les personnalités qualifiées de 2 sièges.

⁹ Audition de Gaby Bonnand, président de l'Unédic, devant la section du travail et de l'emploi, le 23 mars 2011.

1 l'État compte tenu de la place insuffisante laissée aux partenaires sociaux dans le
 2 cadre de décisions déjà prises par le pouvoir politique ou arrêtées par les lois de
 3 finances. Bien que les attributions du conseil d'administration soient clairement
 4 définies¹⁰, - il est appelé à délibérer notamment sur « *le budget initial et ses*
 5 *révisions* » et « *les conditions d'emploi et de rémunération du personnel* »- , on
 6 peut cependant s'interroger sur son rôle effectif au regard, par exemple, de la
 7 suppression de 1 800 emplois¹¹, sans consultation préalable. D'autres décisions
 8 ont été prises de la même façon : lancement d'une enquête nationale de
 9 satisfaction auprès des usagers financée par Pôle emploi, suppression de
 10 l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation, non reconduction
 11 de certains crédits de fonctionnement... En outre, et sans mettre en cause leur
 12 bien-fondé, les politiques d'injonction de l'État, telles la mise en œuvre du plan
 13 Rebond ou plus récemment les mesures en faveur de l'accueil systématique des
 14 chômeurs de longue durée, percutent les stratégies du conseil d'administration et
 15 limitent son pouvoir de décision.

16 Enfin, si Pôle emploi dispose en droit de la capacité de lever des emprunts,
 17 cette possibilité lui est interdite en pratique par les autorités de tutelle en tant
 18 qu'opérateur public de l'État. À cet égard, le statut d'opérateur public de l'État
 19 au sens de la LOLF¹² semble juridiquement discutable¹³.

20 5.2. Au plan territorial

21 a) Les directions régionales de Pôle emploi

22 La question du maillage territorial de Pôle emploi est essentielle. Son
 23 organisation¹⁴ tend à prendre en considération la diversité des territoires et
 24 favoriser l'adaptation territoriale des politiques de l'emploi. Aux termes de la
 25 convention tripartite signée avec l'État et l'Unédic, les Directions régionales de
 26 Pôle emploi déclinent la stratégie nationale en adaptant les politiques
 27 d'intervention et l'offre de services aux besoins locaux. Elles se voient allouer
 28 des moyens dans le cadre du dialogue de performance avec le niveau national,
 29 conduisent les partenariats régionaux et pilotent la coopération avec les réseaux
 30 spécialisés de co-traitance et la politique de sous-traitance. Elles animent les
 31 Instances paritaires régionales (IPR) et en assurent le secrétariat.

32 Après une première phase de « centralisation », certes compréhensible pour
 33 mettre en place des modes de travail et des procédures harmonisés, mais source
 34 de rigidité et peu satisfaisante en termes de partenariat, les efforts doivent

¹⁰ Article R. 5312-6 du Code du travail.

¹¹ Issue de la loi de finances pour 2011.

¹² Loi organique relative aux lois de finances.

¹³ En effet, il n'est pas certain que Pôle emploi remplisse les trois critères cumulatifs : mission de service public, contrôle direct par l'État et financement majoritaire de l'État.

¹⁴ Autour de quatre niveaux : national, pour la définition de la stratégie et la conception des politiques ; régional, pour la déclinaison de la politique nationale ; territorial, où est mise en œuvre la stratégie régionale ; local, qui correspond à une logique de proximité.

1 désormais porter sur une réelle déconcentration administrative tout en renforçant
 2 les relations avec les autres acteurs du SPE, dans une démarche territoriale
 3 adaptée aux besoins des bassins d'emploi¹⁵.

4 b) Les Instances paritaires régionales

5 Succédant aux instances paritaires des Assédic, les Instances paritaires
 6 régionales visent à incarner le paritarisme au plan local.

7 Elles ont trois missions essentielles. Elles sont associées par les directions
 8 régionales à la programmation des interventions concernant l'emploi au niveau
 9 territorial et au projet de convention annuelle régionale avec l'État. Elles
 10 établissent les liens nécessaires avec les autres structures paritaires, notamment
 11 les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), afin de développer les
 12 échanges sur la formation et l'emploi des demandeurs d'emploi et sur la gestion
 13 des dispositifs favorisant leur reclassement. Elles veillent, enfin, à la juste
 14 application de la convention d'assurance chômage sur le terrain et ont un rôle
 15 d'alerte auprès de l'Unédic tant sur l'application des règles d'indemnisation que
 16 sur les difficultés pouvant résulter de certaines décisions. Une trentaine
 17 d'instances paritaires départementales ou territoriales ont, en outre, été créées
 18 pour répondre à des besoins spécifiques de charge d'activité ou d'éloignement
 19 géographique.

20 En pratique, le fonctionnement de ces instances est très variable suivant les
 21 régions, certaines IPR sont réduites à leur plus simple expression, tandis que
 22 d'autres ont « *un intérêt bien compris de la valeur ajoutée que peuvent apporter*
 23 *les partenaires sociaux à la consultation et à la concertation pour élaborer les*
 24 *plans de formation et d'accompagnement* »¹⁶. Par ailleurs, comme le souligne le
 25 premier bilan de mise en œuvre établi en septembre 2010 conjointement par
 26 l'IGAS et l'IGF¹⁷, l'activité des IPR est concentrée sur le suivi de la convention
 27 d'assurance chômage et les recours individuels qui nécessitent un examen
 28 particulier. Deux raisons peuvent être avancées à cette situation. D'une part, les
 29 demandeurs d'emploi sont très nombreux à contester le calcul de leurs droits à
 30 indemnisation¹⁸. D'autre part, les consultations qui devraient associer les
 31 partenaires sociaux aux orientations régionales de Pôle emploi ne semblent pas
 32 s'opérer dans des conditions satisfaisantes, en raison notamment du caractère
 33 souvent formel des avis qui leur sont demandés ou encore de la difficulté à
 34 obtenir les données nécessaires à leurs missions.

¹⁵ Cf. notamment audition de Dominique-Jean Chertier, président de Pôle emploi, le 16 mars 2011.

¹⁶ Cf. audition de Gaby Bonnard, précitée.

¹⁷ Rapport IGAS- IGF sur *L'évaluation 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*.

¹⁸ À titre d'information, Pôle emploi reçoit 600 000 réclamations par an (sur 6 millions de dossiers traités). Sur les 15 000 remontant au médiateur national, 47 % ont pour motif une contestation relative à l'indemnisation, ce qui donne une idée de la part importante de dossiers traités au plan régional.

1 c) Les comités de liaison

2 Les comités de liaison instaurés par la loi de 1998 sur la lutte contre les
 3 exclusions auprès des échelons locaux de l'ex-ANPE ont été remis en place en
 4 février 2010 par Pôle emploi, assortis d'un comité national de liaison. Ces
 5 instances de concertation avec les organisations de défense des chômeurs et les
 6 organisations syndicales ont pour objet d'améliorer l'information des
 7 demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits et contribuent à
 8 améliorer le service offert aux personnes au chômage. Par la mise en place de ces
 9 comités de liaison¹⁹ qui, dans l'ensemble, répondent de façon satisfaisante aux
 10 attentes des usagers, « *Pôle emploi souhaite ainsi créer un dispositif d'écoute*
 11 *active et de co-construction de réponses adaptées aux attentes des demandeurs*
 12 *d'emploi* »²⁰.

13 **6. Une démarche de pilotage par la performance**

14 La création de Pôle emploi s'accompagne d'une démarche de pilotage par
 15 la performance qui s'inscrit en cohérence avec le Projet annuel de performance
 16 (PAP). En effet, en tant qu'opérateur de l'État, la mesure de l'efficacité de Pôle
 17 emploi constitue un enjeu fondamental au sein du programme 102 « Accès et
 18 retour à l'emploi ». Plusieurs indicateurs du PAP 2011 visent à mesurer
 19 l'efficacité et l'efficience de Pôle emploi au travers des objectifs « Améliorer
 20 l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par l'opérateur unique » et
 21 « Accompagner vers l'emploi les personnes les plus éloignées du marché du
 22 travail ».

23 Ce pilotage par la performance s'est traduit notamment par la mise en place
 24 de procédures de dialogue de performance avec les directions régionales, d'outils
 25 de contrôle dont la certification des comptes et une certification qualité Iso 9001
 26 sur le management de la qualité pour l'homogénéisation des procédures internes
 27 de gestion. Il repose principalement sur une convention pluriannuelle conclue
 28 avec l'Etat et l'Unédic et le suivi qui en est prévu.

29 *6.1. Une convention tripartite ambitieuse*

30 La convention tripartite, signée le 2 avril 2009, a fixé pour une période de
 31 trois ans (2009-2011) les objectifs assignés à Pôle emploi au regard de la
 32 situation de l'emploi et des moyens prévisionnels alloués par l'Unédic et l'État.
 33 Elle a prévu deux paliers de transformation, l'un en 2009, centré sur la réussite
 34 de la fusion et les premières étapes d'amélioration de l'offre de service, le second
 35 à l'horizon 2011, visant à améliorer durablement l'offre de service et le
 36 fonctionnement du marché du travail.

37 Les objectifs de cette convention ont été définis au moment de l'adoption
 38 de la loi du 13 février 2008, avant la dégradation du marché du travail. Jugés a

¹⁹ Environ 77 comités de liaison ont été mis en place.

²⁰ Instruction n° 2010-11 du 27 janvier 2010, bulletin officiel de Pôle emploi n° 9, 4 février 2010.

1 *posteriori* ambitieux, ils auraient mérité une adaptation à la nouvelle conjoncture
 2 économique. Cette situation a sans doute conduit Pôle emploi à mettre
 3 rapidement en œuvre certains objectifs de la convention sous une forme
 4 dégradée. De même, la durée de la convention limitée à trois ans paraît court au
 5 regard de l'ampleur et de la complexité de la réforme, en comparaison des
 6 démarches d'autres pays européens plus longues²¹.

7 La convention contient 33 indicateurs de performance, répartis entre
 8 indicateurs de suivi du processus de fusion, indicateurs de résultats et indicateurs
 9 complémentaires sur les services aux demandeurs d'emploi, les services aux
 10 entreprises et les services d'intermédiation active²². Il peut sembler surprenant
 11 que plusieurs indicateurs du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » du
 12 PAP 2011 ne soient pas déclinés dans la convention tripartite²³, tels que ceux
 13 concernant les travailleurs handicapés, les jeunes bénéficiaires d'un dispositif
 14 spécifique ou encore les salariés en contrat unique d'insertion. Surtout, cette
 15 convention comporte de nombreux indicateurs d'activité ou de processus, mais
 16 finalement peu d'indicateurs de qualité et d'efficacité du service rendu.

17 Par ailleurs, on peut également s'interroger, comme le relève l'IGAS, sur
 18 l'absence de dispositions concernant les moyens en ressources humaines, alors
 19 que cette question représente un volet important pour la mise en œuvre des
 20 objectifs définis.

21 6.2. *Le défaut de suivi de la convention tripartite*

22 La loi a prévu l'instauration d'un comité de suivi²⁴ de la convention
 23 tripartite, dont le président est désigné par le ministre chargé de l'emploi, et qui
 24 doit établir un rapport annuel public. Si ce comité a effectivement été mis en
 25 place, il ne s'est réuni qu'une seule fois depuis la signature de la convention,
 26 alors qu'il est prévu deux réunions au minimum par an. L'absence de rapport
 27 annuel de même que la transmission irrégulière et l'analyse insuffisante des
 28 indicateurs interdisent un suivi satisfaisant et efficace et un ajustement éventuel
 29 des moyens et/ou des objectifs au regard de la situation générale de l'emploi ou
 30 de la modification des missions confiées à Pôle emploi.

31 L'IGAS et l'IGF se sont également interrogées sur la pertinence et la
 32 fiabilité de certains de ces indicateurs qui concernent pour l'essentiel les moyens
 33 mis en œuvre par Pôle Emploi plutôt que les résultats obtenus et ne permettent
 34 pas de mesurer le bien-fondé des outils mis en place²⁵. On peut également

²¹ Cf. rapport IGAS-IGF précité.

²² Cf. annexe 8 sur les indicateurs de performance.

²³ Cf. annexe 9 sur la cohérence des indicateurs de performance avec le PAP 2011.

²⁴ Il comprend trois représentants de l'État, le directeur général et deux représentants du CA de l'Unédic, le président du CA et le directeur général de Pôle emploi.

²⁵ Audition de Philippe Blanchard, inspecteur général des affaires sociales, et de Nicolas Bondonneau, inspecteur des affaires sociales, devant la section du travail et de l'emploi du CESE, le 27 avril 2011.

1 souligner la sensibilité « politique » de certains indicateurs, ce qui ne contribue
 2 pas à la transparence des informations nécessaires au pilotage. La négociation de
 3 la nouvelle convention tripartite 2012-2014 devra, selon Bertrand Martinot,
 4 DGEFP,²⁶ « être plus opérationnelle, avec un nombre réduit d'indicateurs qui
 5 devront faire l'objet d'un suivi particulièrement serré ».

6 6.3. Le comité d'évaluation

7 La loi du 13 février 2008 prévoit la désignation au sein du conseil
 8 d'administration de Pôle emploi d'un comité d'évaluation. Le règlement intérieur
 9 du conseil d'administration de Pôle emploi adopté le 22 janvier 2009 en fixe les
 10 missions, la composition²⁷ et les grands principes de fonctionnement qui ont été
 11 précisés dans une charte de fonctionnement.

12 Plusieurs évaluations ont déjà été réalisées portant notamment sur le
 13 processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation, la
 14 mobilisation des contrats aidés, l'expérimentation des forces de prospection
 15 auprès des entreprises, le recours aux prestations de Pôle emploi pour les
 16 demandeurs d'emploi et la méthode de recrutement par simulation au sein des
 17 plates-formes de vocation. D'autres projets sont en cours ou programmés parmi
 18 lesquelles l'évaluation du Suivi mensuel personnalisé (SMP), du Projet
 19 personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et du recours aux Opérateurs privés de
 20 placement (OPP). Les résultats de ces évaluations, assorties de propositions, sont
 21 régulièrement présentés au conseil d'administration sans qu'il y ait pour autant de
 22 véritables suites données. Enfin, même si la démarche d'évaluation interne est
 23 importante, une procédure d'évaluation externe n'en est pas moins nécessaire,
 24 « un établissement comme Pôle emploi ne pouvant à la fois prescrire, faire et
 25 évaluer »²⁸. Il est, à cet égard, dommageable que le rapport de l'IGAS, prévu par
 26 la convention tripartite, n'ait pas été rendu public, ce qui nuit à l'appropriation
 27 par les acteurs de ses résultats, dans une logique de diagnostic partagé.

28 6.4. La comptabilité analytique en cours de déploiement

29 Pôle emploi a mis en place des outils de comptabilité analytique transitoires
 30 pour l'ouverture de l'exercice comptable 2010, dans l'attente d'un déploiement
 31 total en 2012. S'il permet de calculer les coûts complets à grosse maille et
 32 d'identifier les missions de service public, ce modèle analytique transitoire
 33 n'autorise pas une ventilation précise de la masse salariale et des activités
 34 support²⁹.

²⁶ Audition devant la section du travail et de l'emploi le 23 mars 2011.

²⁷ Il est composé de cinq membres du CA désignés par celui-ci, et présidé par l'un des vice-présidents.

²⁸ Audition de Gaby Bonnand, précitée.

²⁹ Cf. rapport IGAS-IGF précité.

1 Faute de disposer d'une comptabilité analytique en coûts complets, Pôle
2 emploi n'a pas été en mesure de renseigner le seul indicateur d'efficience de la
3 convention tripartite, à savoir « le coût de la mise en relation positive ».

4 B - LES AUTRES VOLETS DE LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

5 Dans un contexte de modernisation de marché du travail, plusieurs réformes
6 ont accompagné la création de Pôle emploi et ont contribué à une importante
7 mutation du SPE.

8 **1. Les droits et devoirs des demandeurs d'emploi**

9 *1.1. Des droits mais aussi des devoirs renforcés*

10 La loi du 1^{er} août 2008 sur les droits et devoirs des demandeurs d'emplois
11 qui a défini le nouveau cadre pour les demandeurs d'emploi en posant le principe
12 d'un engagement réciproque entre le SPE et le demandeur d'emploi, avec un
13 équilibre entre des droits plus nombreux (simplification des démarches,
14 accompagnement personnalisé, offre de service renouvelée...) et des devoirs
15 renforcés.

16 Elle met en place une approche personnalisée : le parcours de recherche
17 d'emploi et la définition de l'offre raisonnable d'emploi reposent sur un projet
18 personnalisé d'accès à l'emploi élaboré conjointement par le SPE et le
19 demandeur d'emploi. Le PPAE s'appuie sur un dispositif gradué d'incitation à la
20 reprise d'un emploi, avec un élargissement au fil des mois des critères liés à
21 l'emploi recherché et une sanction pécuniaire en cas de non-respect des
22 engagements du demandeur d'emploi. Le demandeur d'emploi s'engage à ne pas
23 refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi, telles que définies dans son
24 projet professionnel (nature et caractéristiques de l'emploi ou des emplois
25 recherchés, zone géographique privilégiée, salaire attendu).

26 *1.2. L'instauration d'un médiateur*

27 Le dispositif est complété par l'instauration d'un médiateur chargé « *de*
28 *recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au*
29 *fonctionnement* » de Pôle emploi qui doivent avoir été précédées de démarches
30 auprès des services concernés. Le médiateur national est correspondant du
31 médiateur de la République et coordonne l'activité de médiateurs régionaux.

32 Son mode de désignation, qui est effectuée par le directeur général de Pôle
33 emploi, peut poser la question des conditions d'indépendance attachées à la
34 mission de médiateur.

35 **2. La généralisation du revenu de solidarité active**

36 Entré en vigueur le 1er juin 2009, et étendu sous certaines conditions aux
37 jeunes actifs de moins de 25 ans en septembre 2010, le Revenu de solidarité
38 active (RSA) remplace le Revenu minimum d'insertion (RMI), l'Allocation de

1 parent isolé (API) et les différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi
2 (prime de retour à l'emploi, intéressement forfaitaire...). Il garantit un revenu
3 minimum et soutient le retour à l'emploi en complétant les revenus liés à une
4 activité professionnelle et en valorisant le travail par rapport aux minima sociaux.
5 Il s'accompagne d'un renforcement des devoirs pour les bénéficiaires avec une
6 possible suspension après deux refus d'offres raisonnables d'emploi, sauf
7 difficultés particulières.

8 Dans le cadre de cette généralisation, Pôle emploi est normalement tenu de
9 déployer une offre de services pour les bénéficiaires du RSA et développer, pour
10 leur accompagnement professionnel, un partenariat avec les conseils généraux en
11 charge des politiques d'insertion, qui concerne aujourd'hui environ la moitié des
12 départements.

13 **3. La convention d'assurance chômage de 2008**

14 La convention d'assurance chômage signée en 2008 apporte un certain
15 nombre d'innovations. Elle instaure une filière unique d'indemnisation (contre
16 quatre auparavant) qui obéit au principe « un jour travaillé égale un jour
17 indemnisé »³⁰. Le dispositif de la Convention de reclassement personnalisé (CRP)
18 est reconduit et ses conditions d'indemnisation ont été par la suite harmonisées
19 avec celles du Contrat de transition professionnelle (CTP)³¹.

20 La nouvelle convention d'assurance chômage conclue pour 2011-2013
21 apporte deux changements concernant le cumul du chômage avec une pension
22 d'invalidité, et l'indemnisation plus favorable des travailleurs saisonniers.

23 Les nouvelles conditions instaurées en 2008 ont permis d'indemniser un
24 plus grand nombre de personnes. Toutefois, il convient de noter que seul un
25 demandeur d'emploi sur deux demeure indemnisé, soit au titre de l'assurance
26 chômage, soit au titre de la solidarité. Si certains demandeurs d'emploi sont
27 allocataires du RSA, de nombreux demandeurs d'emploi, notamment parmi les
28 jeunes, ne perçoivent aucune indemnisation. Cette fragmentation du système
29 indemnitaire a des effets en termes d'accompagnement vers l'emploi, qui obéit à
30 des logiques différentes en fonction des différents systèmes : dispositifs
31 d'activation de l'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi indemnisés,
32 dispositifs de politique publique de l'emploi pour les titulaires de l'allocation de
33 solidarité spécifique, dispositifs des politiques d'insertion des conseils généraux
34 pour les allocataires du RSA. La stratégie mise en place avec la création de Pôle
35 emploi, qui a ouvert son offre de services et de prestations à tous les demandeurs

³⁰ Tous les salariés, sauf démission, ayant cotisé au moins 4 mois au cours des 28 derniers mois ont droit à une indemnisation, alors que la précédente convention exigeait 6 mois de cotisations au cours des 24 derniers mois ; la durée maximale d'indemnisation est portée de 23 à 24 mois et maintenue à 36 mois pour les personnes de plus de cinquante ans.

³¹ La durée maximale portée de 8 à 12 mois, indemnisation portée à 80 % pendant les 8 premiers mois (au lieu de 3 mois), puis à 70 % les 4 mois suivants (au lieu des 5 derniers mois).

1 d'emploi, en supprimant la distinction antérieure entre indemnisés ou non, tend à
2 corriger les conséquences de ces clivages.

3 **4. La réforme des instruments de mutualisation en matière de formation** 4 **professionnelle**

5 Le fonctionnement du SPE a également été profondément impacté par la loi
6 du 24 novembre 2009 réformant la formation professionnelle.

7 *4.1. La création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours* 8 *professionnels*

9 Reprenant les dispositions de l'accord national interprofessionnel (ANI) de
10 janvier 2009, la loi a créé un Fonds paritaire de sécurisation des parcours
11 professionnels (FPSPP), en remplacement du fonds unique de péréquation, afin
12 de réduire les inégalités d'accès à la formation en faveur des salariés faiblement
13 qualifiés, des demandeurs d'emploi et des salariés des TPE-PME. Le FPSPP
14 dispose ainsi de moyens renforcés. Outre les excédents des OPCA au titre de la
15 professionnalisation et du congé individuel de formation, il doit recevoir, selon la
16 loi, un prélèvement sur l'ensemble des sommes dues au titre de contribution
17 légale de formation des entreprises, dont le taux est fixé annuellement entre 5 %
18 et 13 %.³² Ces moyens doivent faire du FPSPP un instrument majeur pour
19 atteindre l'objectif que se sont fixés les partenaires sociaux dans l'ANI, à savoir
20 former annuellement 500 000 salariés peu ou pas qualifiés et 200 000
21 demandeurs d'emploi de plus qu'auparavant.

22 Le prélèvement exceptionnel de 300 millions d'euros sur le FPSPP prévu
23 par la loi de finances pour 2011, et leur réaffectation au profit de trois
24 organismes (Pôle emploi, l'AFPA et l'agence des services de paiement)³³ ont été
25 perçus comme un détournement des ressources du FPSPP pour l'État et un
26 élément de fragilisation de son rôle et de sa situation financière. Il en va de même
27 pour la décision récente visant à faire financer la rémunération des fins de
28 formation par le FPSPP.

29 *4.2. Le rôle croissant des organismes paritaires collecteurs agréés pour la* 30 *formation des demandeurs d'emploi*

31 La loi a également réformé de façon substantielle les OPCA en élargissant
32 leurs missions, notamment en direction des TPE et des PME pour la mise en
33 place de services de proximité et en renforçant les conditions de leur agrément

³² Rapport n° 3208 du 9 mars 2011 des députés Gille et Cherpion, sur la mise en application de la loi du 24 novembre 2009, Assemblée nationale.

³³ Ces versements à Pôle emploi pour financer la prime à l'embauche des jeunes en contrat de professionnalisation et des actions en faveur des salariés en CRP figurent en section V de son budget (mesures exceptionnelles) et au titre de la contribution de l'État alors qu'il s'agit bien de fonds provenant du FPSPP.

1 avec un relèvement du seuil minimal de collecte de 15 à 100 millions d'euros, les
2 incitant ainsi à engager un processus de regroupement.

3 En outre, les OPCA peuvent désormais cofinancer des actions en faveur de
4 la formation professionnelle et du développement des compétences non
5 seulement des salariés mais aussi des demandeurs d'emploi au travers de
6 conventions conclues avec l'État pour définir et contrôler la part des ressources
7 affectée.

8 Les modalités d'appel à projets n'intègrent pas suffisamment la dimension
9 territoriale et ne favorisent pas la mobilisation des acteurs territoriaux.

10 **5. Une gouvernance territoriale de la formation renouvelée**

11 Dans un objectif d'amélioration de la coordination des acteurs au niveau
12 régional, la loi du 24 novembre 2009 a transformé le plan régional de
13 développement des formations professionnelles en « contrat de plan régional »,
14 les différents acteurs étant chacun engagés par leur signature et, ce faisant,
15 responsabilisés. Le contrat de plan a pour objet de définir une programmation à
16 moyen terme des actions de formation professionnelle et d'assurer un
17 développement cohérent de l'ensemble des filières de formation. Il est élaboré
18 par la région au sein du CCREFP en concertation avec les collectivités
19 territoriales et des représentants d'organismes de formation professionnelle,
20 notamment l'AFPA, Pôle emploi y étant simplement associé en tant que de
21 besoin. Leur signature doit intervenir au plus tard le 1^{er} juin 2011.

22 Des questions sont d'ores et déjà soulevées, particulièrement en ce qui
23 concerne le pilotage de cette gouvernance et le lien entre les divers acteurs
24 concernés, l'articulation entre l'offre de formation financée par Pôle emploi et
25 celle financée par la région ou encore l'intervention respective de l'État et de la
26 région en matière d'apprentissage³⁴.

27 **6. L'émergence du droit de la concurrence**

28 Une autre évolution, moins visible, a d'importantes implications dans
29 l'organisation et le fonctionnement du SPE, celle de l'émergence du droit de la
30 concurrence sous l'impulsion du droit communautaire. Ainsi, la Cour de justice
31 de l'Union européenne a été amenée à considérer que l'activité de placement
32 comme celle de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des autres
33 actifs sont des activités de marché soumises au respect du droit de la
34 concurrence.

35 Dans ce cadre, les subventions qu'apporte l'État à l'AFPA tout comme les
36 cotisations obligatoires à l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) sont
37 considérées comme des aides de l'État finançant des prestations concurrentielles

³⁴ Rapport Cherpion et Gille précité.

1 et donc contraires à la réglementation³⁵. Il en résulte la nécessité de distinguer
 2 précisément les prestations dites d'intérêt général de celles soumises à la
 3 concurrence, ce qui s'est traduit par une diminution de la subvention accordée
 4 par l'État à l'AFPA pour charge de service public, et à terme par sa suppression.
 5 Une autre conséquence est la fragilisation de la notion de co-traitance qui a
 6 conduit à ce que l'APEC soit désormais dans une simple relation de sous-
 7 traitance avec Pôle emploi.

8 C - UNE RESTRUCTURATION INTERNE, PEU PRÉPARÉE ET INACHEVÉE

9 Faute d'une anticipation suffisante, la fusion de l'ANPE et du réseau des
 10 Assédic a soulevé un certain nombre de difficultés, aujourd'hui bien
 11 appréhendées. Considérable par son ampleur, cette restructuration a toutefois pu
 12 être menée à bien au plan opérationnel même si elle demeure inachevée et
 13 imparfaite sur certains points.

14 1. L'absence d'étude d'impact préalable

15 À l'origine, la fusion a été conçue comme potentiellement source
 16 d'économies de gestion permettant de dégager des moyens supplémentaires pour
 17 améliorer le suivi des demandeurs d'emploi. Sur ce dernier point, la convention
 18 pluriannuelle misait sur une « *mobilisation des possibilités d'économies et de*
 19 *redéploiements* » permises par la fusion, l'optimisation des fonctions support et
 20 la réorganisation du réseau devant conduire à redéployer l'équivalent de
 21 4 600 Équivalents temps plein (ETP) à l'horizon 2011.

22 Or, aucune étude d'impact préalable³⁶ n'a été réalisée en vue d'étayer ce
 23 postulat de la réforme. En particulier, les conséquences aux plans budgétaire et
 24 organisationnel de la personnalisation accrue du service - à travers la mise en
 25 place d'un conseiller personnel et du suivi mensuel personnalisé - n'ont pas été
 26 préalablement évaluées.

27 Ce n'est qu'au premier trimestre 2010 que Pôle emploi a initié une
 28 réflexion globale sur l'optimisation et la rationalisation des fonctions support,
 29 leur définition et leur poids, notamment en région. En outre, à ce jour,
 30 l'institution ne semble avoir mené aucune analyse permettant d'objectiver les
 31 gains de productivité liés à l'optimisation du réseau et des processus
 32 opérationnels. Elle n'a pas mis l'accent sur ce point en tant que tel dans ses

³⁵ Pour l'AFPA notamment, le cumul de ses activités de prescripteur et de dispensateur de formation a été jugé non conforme aux règles européennes.

³⁶ Le rapport de Marie-Ange du Mesnil du Buisson, établi en février 2008 à la demande du gouvernement, inventoriant les opérations techniques nécessaires pour la fusion et le rapport de Jean-Marc Boulanger, d'avril 2008, visant à préparer la convention tripartite au travers de propositions pour la construction des axes stratégiques, ne peuvent être qualifiés de véritables études d'impact préalables.

1 chantiers stratégiques³⁷. Il est cependant essentiel de pouvoir concrétiser les
2 synergies permises par la fusion dont c'était l'un des enjeux.

3 **2. Une réorganisation du réseau génératrice de surcoûts**

4 *2.1. Le déploiement des sites mixtes*

5 Dans l'esprit du principe de guichet unique posé par la fusion, a été fixé
6 comme première étape le déploiement sur tout le territoire de sites mixtes
7 permettant de délivrer sur un même lieu l'ensemble des services en matière
8 d'indemnisation et de placement, en direction des demandeurs d'emploi et des
9 entreprises. Bien que prévu pour l'été 2009 et malgré la mobilisation de moyens
10 conséquents, la cible de 100 % de sites mixtes n'a été que partiellement atteinte
11 du fait du maintien de nombreux sites dits « multilocalisés »³⁸. Par ailleurs,
12 environ la moitié de ces sites sont aujourd'hui encore répartis sur plusieurs lieux,
13 contrairement à l'objectif de site unique. Outre ces unités polyvalentes, des unités
14 spécialisées ont été mises en place pour des publics ou des secteurs
15 professionnels spécifiques (cadres intermittents du spectacle, placement
16 international, etc.) ou pour des services complémentaires aux services de base
17 (recrutement par simulation, accompagnement des licenciés économiques, etc.).

18 Ce déploiement s'est également accompagné de l'installation de
19 plateformes téléphoniques ainsi que de plateformes de traitement des aides et
20 mesures, dans l'attente des schémas immobiliers.

21 *2.2. L'effort de rationalisation du réseau*

22 La fusion des réseaux de l'ANPE et des Assédic lors de la création de Pôle
23 emploi a conduit à une diminution du nombre des implantations. Au 31 mars
24 2010, seuls 907 sites dont 445 dits « multilocalisés » (répartition sur plusieurs
25 sites), ont été maintenus sur les 827 sites de placement et les 642 sites
26 d'indemnisation existant avant la fusion.

27 Un schéma cible d'implantation a été adopté, de manière tardive, par le
28 conseil d'administration le 24 septembre 2010. Il prévoit une amélioration de la
29 proximité, de sorte que 80 % des demandeurs d'emploi soient à moins de
30 30 minutes (par des moyens de transport usuels) d'une agence locale. Ce schéma
31 propose une légère réduction du nombre des agences.

32 En mai 2010, seuls 138 sites sur les 907 mixtes déployés (sur une cible
33 comprise entre 1 000 et 1 200) semblent pouvoir être considérés comme pérennes
34 et s'inscrire dans ces schémas. De plus, les schémas régionaux ont été bâtis sur le
35 respect d'une distance entre demandeurs d'emploi et agences d'au plus 30 kms à
36 vol d'oiseau, ce qui ne paraît pas conforme aux exigences de la convention
37 tripartite.

³⁷ Rapport IGAS-IGF précité.

³⁸ Au 31 mars 2010, on dénombre seulement 462 sites monolocalisés sur un total de 907 sites.

1 2.3. *L'impact budgétaire du schéma cible*

2 L'optimisation du patrimoine immobilier de Pôle emploi représente un réel
3 enjeu financier. En effet, la restructuration du réseau entraîne jusqu'en 2015, une
4 augmentation des coûts de fonctionnement immobilier qu'il apparaît nécessaire
5 de maîtriser, même si une partie de cette évolution résulte des surcoûts
6 d'exploitation engendrés par le processus de réorganisation³⁹. Le schéma cible
7 d'implantation territoriale et les projets régionaux le déclinant font ainsi
8 apparaître une augmentation significative des dépenses totales jusqu'à l'horizon
9 2012, assortie d'une augmentation significative des dépenses de loyers⁴⁰. Cette
10 évolution des coûts, telle qu'elle semble se dessiner, ne paraît pas répondre aux
11 objectifs de la fusion visant notamment à opérer des économies d'échelle.

12 **3. Les personnels de Pôle emploi**

13 Pôle emploi est aujourd'hui une institution de près de 50 000 agents (soit
14 46 575 ETP au 30 juin 2010) issus pour environ 2/3 de l'ex-ANPE et pour 1/3 du
15 réseau des Assédic.

16 3.1. *L'harmonisation difficile des statuts des personnels*

17 L'une des principales difficultés pour la mise en place de l'institution a été
18 la différence de statut et de culture des deux entités appelées à fusionner, l'ANPE
19 étant un établissement public administratif à structure pyramidale employant des
20 agents de droit public, et les Assédic, des associations de droit privé disposant
21 d'une large autonomie par rapport à l'Unédic avec du personnel régi par le Code
22 du travail et un régime conventionnel plus favorable. La convention collective
23 signée en novembre 2009, à la suite de négociations marquées par un climat
24 social assez tendu, s'applique à tous les salariés de droit privé issus des Assédic,
25 aux nouveaux personnels recrutés ainsi qu'aux agents de droit public ayant opté
26 pour cette convention. Aujourd'hui, 60 % des personnels de droit public ont opté
27 pour cette nouvelle convention collective qui couvre désormais 80 % de
28 l'ensemble des agents. Un projet de nouvelle grille de classifications, en cours de
29 négociation, est prévu pour 2012, basé sur l'instauration de cinq critères pour
30 chaque activité professionnelle pour déterminer la hiérarchisation des fonctions.
31 Les organisations syndicales, quant à elles, sont davantage dans une démarche
32 partant de la définition des métiers en lien avec les missions accomplies par les
33 agents.

34 Une ambiguïté paraît subsister sur l'articulation entre la nature juridique de
35 Pôle emploi, institution de droit public, et le statut de son personnel, régi par une
36 convention collective de droit privé, notamment en ce qui concerne les
37 procédures d'information et de consultation des institutions représentatives du

³⁹ Entre 2009 et 2015, les surcoûts cumulés nets des cessions d'actifs sont estimés à 492,3 M€ dans le schéma d'implantation cible.

⁴⁰ Soit un surcoût de 54 M€ en 2015 (loyers et charges).

1 personnel qui se heurteraient au principe des prérogatives de puissance publique
2 de Pôle emploi dans le cadre des politiques de l'emploi.

3 *3.2. L'unification illusoire des métiers*

4 L'un des principes accompagnant la fusion était l'unicité, à la fois de lieu
5 mais aussi de personne pour l'accueil, l'accompagnement et l'indemnisation du
6 demandeur d'emploi. Ce principe devait se traduire par une totale polyvalence
7 des agents et la suppression de la distinction entre les deux métiers pré-existants :
8 le placement assuré par l'ANPE et l'indemnisation calculée par les Assédic. Dans
9 ce but, un programme de formation a été mis en place selon l'origine
10 professionnelle des agents⁴¹ avec l'objectif, pour ceux issus du placement, de
11 connaître les règles d'indemnisation de base afin de pouvoir renseigner le
12 demandeur d'emploi, et pour ceux issus de l'indemnisation, d'acquérir un socle
13 de compétences de base nécessaire à la conduite d'entretiens professionnels de
14 suivi.

15 Il s'est rapidement avéré que les deux métiers ne pouvaient en définitive
16 être regroupés de cette façon compte tenu de leur grande complexité respective.
17 Pôle emploi a, dès lors, retenu l'idée d'un socle commun de compétences
18 permettant aux agents de répondre à toutes les questions de premier niveau et de
19 conserver un second niveau d'expertise professionnelle avec un volant de 20 à
20 25 % de personnes totalement polyvalentes, nécessaire au moment des pointes
21 d'activité saisonnière.

22 Ce changement d'orientation témoigne d'une réflexion insuffisamment
23 aboutie en amont sur la polyvalence des agents et la fusion des métiers et posant
24 la question du rôle précis du conseiller personnel.

25 *3.3. Une réorganisation du travail, source potentielle de risques* 26 *psychosociaux*

27 La mise en œuvre d'une restructuration de cette envergure entraîne
28 inévitablement des conséquences importantes sur le plan des ressources humaines
29 en termes de charge de travail et d'inquiétudes liées aux changements en cours,
30 notamment l'évolution des métiers qui n'a pas été suffisamment préparée et
31 concertée en amont. Ces conséquences ont été, en outre, largement accentuées
32 par les effets de l'augmentation, à la fois rapide et conséquente, du nombre de
33 demandeurs d'emploi qui a placé les personnels sous tension. Un recrutement
34 massif d'environ 5 000 agents (dont la plupart en CDD) a eu lieu au cours du
35 premier trimestre 2009 pour répondre à cette surcharge d'activité.

36 Les organisations syndicales⁴² font ainsi état de conditions de travail
37 génératrices de stress et insistent sur la nécessité de prendre en compte les risques

⁴¹ Formation théorique de 3 jours suivis d'un tutorat de 4 jours pour les agents issus du placement ;
formation théorique de 7 jours auxquels s'ajoutent 12 heures d'e-formation et 3,5 jours de tutorat
pour les agents issus de l'indemnisation.

⁴² Table ronde du 20 avril 2011, précitée.

1 psychosociaux, en particulier en matière de management et d'organisation du
2 travail. Les négociations sur ce point sont pour le moment suspendues, faute de
3 parvenir à un consensus sur des mesures de prévention suffisamment efficaces.

4 Par ailleurs, le pilotage par la performance se traduit par un management
5 guidé par une forte logique financière et budgétaire avec des objectifs de court
6 terme. Les exigences de suivis multiples au travers d'indicateurs principalement
7 quantitatifs entraînent une charge de travail non négligeable et ne reflètent
8 qu'imparfaitement le contenu du travail. À cela s'ajoute la brutalité ressentie des
9 politiques d'injonction - telles que l'accompagnement prioritaire des demandeurs
10 d'emploi de longue durée dernièrement - dont le bien-fondé n'est pas ici en cause.
11 Elles sont, du point de vue des agents, difficiles à mettre en œuvre à moyens
12 constants. Il peut en résulter pour certains personnels de Pôle emploi une réelle
13 souffrance au travail et un malaise lié à la difficulté de remplir les missions de
14 service public pour lesquelles ils sont employés et une perte de sens du travail.

15 **4. Les moyens budgétaires : des contributions inégales de l'État et de** 16 **l'Unédic**

17 *4.1. L'Unédic, principal financeur de Pôle emploi*

18 Le budget « consolidé » de Pôle emploi pour l'année 2011 s'élève au total à
19 un peu plus de 35 Md€⁴³.

20 Sa structure tient compte du rôle particulier de l'institution qui intervient en
21 qualité d'opérateur, d'une part pour le compte du régime d'assurance chômage,
22 d'autre part, pour le compte de l'État au titre du régime de solidarité. Deux
23 sections distinctes (I et II), retracent ainsi les opérations respectives résultant de
24 ces deux missions.

25 Deux autres sections, dont on peut considérer qu'elles constituent le
26 véritable budget de Pôle emploi, concernent l'une, les dépenses actives
27 d'intervention en direction des personnes à la recherche d'un emploi (section III),
28 l'autre, les dépenses de fonctionnement et d'investissement (section IV)⁴⁴.

30 Le financement globalisé de ces deux sections repose essentiellement sur
31 une contribution de l'Unédic, qui apporte des ressources à hauteur de près des
32 2/3, et de l'État pour le tiers restant.

33 Selon le Code du travail, la contribution de l'Unédic est déterminée par la
34 convention d'assurance chômage mais elle ne peut être inférieure à un plancher
35 fixé à 10 % de l'ensemble des contributions des employeurs et des salariés à
36 l'assurance chômage, ce qui équivaut à un montant de 2,96 Md€ pour 2011.
37 L'État, aux termes de la convention tripartite, et sous réserve des crédits inscrits

⁴³ Cf. annexe 3 Budget initial et consolidé en 2011.

⁴⁴ Une cinquième section a été créée en 2009 pour cibler les mesures exceptionnelles anti-crise mises en œuvre pour le compte de l'Etat.

1 en loi de finances, doit contribuer, pour les années 2009 à 2011, à hauteur de
2 1,36 Mds d'euros par an.

3 4.2. Une non-fongibilité partielle

4 Le budget de Pôle emploi repose sur un principe de non-fongibilité
5 applicable à chacune de ses sections. Cependant, si les sections III et IV
6 obéissent bien à cette règle du point de vue des dépenses, il s'avère que leurs
7 recettes ont été globalisées. Cette situation trouve son explication dans les
8 modifications apportées au projet de loi réformant le SPE, au cours des travaux
9 parlementaires.

10 Initialement, en effet, les dépenses de fonctionnement (personnel,
11 investissements immobiliers...) et les dépenses d'intervention consenties au profit
12 des demandeurs d'emploi étaient rassemblées au sein d'une unique section. La
13 commission sénatoriale a proposé de les distinguer dans deux sections distinctes
14 pour éviter d'éventuels arbitrages « *entre revalorisation des salaires et*
15 *augmentation des dépenses qui bénéficient aux chômeurs* ». Cependant, la non -
16 fongibilité qui en découle est incomplète puisqu'elle ne s'applique pas aux
17 recettes et que les risques d'arbitrage au détriment des demandeurs d'emploi ne
18 sont ainsi pas totalement supprimés.

19 4.3. Un désengagement de l'État mettant à mal l'autonomie budgétaire

20 Pour pouvoir mener à bien ses missions, Pôle emploi doit être doté des
21 moyens budgétaires suffisants. La loi précise, à cet effet, que les contributions de
22 l'État et de l'Unédic « *sont fixées à un niveau compatible avec la poursuite des*
23 *activités de l'institution, compte tenu de l'évolution du marché du travail* ».

24 Or, dans la période récente, trois mesures ont renforcé la contrainte
25 budgétaire de Pôle emploi :

- 26 - en 2009, la subvention de l'État au titre du programme 102 « accès et
27 retour à l'emploi » prévue par la loi de finances a été réduite de
28 187 millions d'euros ;
- 29 - le transfert des salariés de l'AFPA chargés d'orientation n'est pas
30 compensé (coût de 52 millions d'euros en 2010 et 72 millions d'euros
31 en 2011) ;
- 32 - la diminution du financement de l'État à hauteur de 82 millions
33 d'euros des frais de gestion de l'Allocation de solidarité spécifique
34 (ASS), corrélativement à l'annonce de la suppression de
35 1 800 emplois à Pôle emploi.

36 Sur ce dernier point, cette diminution budgétaire, qui ne prend pas en
37 compte le coût réel des frais de gestion supportés par l'opérateur, ne permet pas
38 d'assurer une rémunération satisfaisante du service rendu par Pôle emploi en tant
39 que prestataire pour le compte de l'État.

1 Les partenaires sociaux pointent ce désengagement significatif de l'État
2 alors que le contexte reste marqué par un taux élevé de chômage⁴⁵. L'annonce
3 des suppressions d'emplois leur apparaît, en outre, peu compatible avec des
4 besoins en accompagnement importants et un nombre de demandeurs d'emploi
5 suivis par agent déjà trop élevé pour apporter un service de qualité⁴⁶.

6 Ce désengagement peut contribuer à fragiliser la situation financière de
7 Pôle emploi qui affiche un déficit budgétaire de 185 M€ à la clôture de
8 l'exercice 2010.

9 D - UN CONTEXTE DU MARCHÉ DU TRAVAIL PEU FAVORABLE

10 **1. La dégradation du marché de l'emploi à partir de 2009**

11 Le début du fonctionnement de Pôle emploi s'est heurté à la dégradation de
12 la conjoncture économique et à la crise qui ont provoqué 1 million de chômeurs
13 supplémentaires entre mi 2008 et mi 2010 et déstabilisé durablement le marché
14 du travail.

15 Plus précisément, la très forte augmentation du nombre des demandeurs
16 d'emploi au cours de l'année 2009 (+ 587 000 demandeurs d'emploi, soit une
17 hausse de plus de 18 %) a impacté directement Pôle emploi, et ce, de façon
18 d'autant plus sensible dans un contexte de réorganisation et de fusion. Les
19 activités d'inscription et d'indemnisation se sont ainsi accrues considérablement
20 au détriment des activités de placement et d'accompagnement des demandeurs
21 d'emploi. De fait, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi par
22 conseiller (85,7 en moyenne en janvier 2009, 99,2 en février 2010) reste toujours
23 un obstacle pour la mise en œuvre de la personnalisation de l'accompagnement
24 des demandeurs d'emploi⁴⁷. Elle a également entraîné une diminution du temps
25 consacré aux entreprises et, donc, du nombre d'offres d'emploi traitées par
26 l'institution.

27 **2. Le marché du travail marqué durablement par un chômage élevé**

28 Au-delà des effets de la crise sur le marché du travail, force est de constater
29 que depuis 1984, en dépit des phases de croissance que notre pays a pu connaître
30 dans la période, le taux de chômage français n'est jamais descendu en dessous de
31 7,4 %. Quant au chômage des jeunes, en période de ralentissement de l'activité, il
32 croît à un rythme bien supérieur à celui des 25-50 ans⁴⁸.

⁴⁵ Notamment à l'occasion de la table ronde du 20 avril 2011, précitée. Cf. également les comptes-rendus des auditions de la mission sénatoriale sur la réforme du service public de l'emploi.

⁴⁶ Cf. à ce sujet l'étude comparative de l'Inspection générale des finances sur les effectifs du SPE, partie I-E-2.

⁴⁷ Cf. rapport IGAS-IGF précité.

⁴⁸ Avis adopté par le CESE le 10 février 2010 sur *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*.

1 Une autre caractéristique forte est la persistance d'un chômage de longue
 2 durée qui représente de façon stable plus de 40 % du nombre total de demandeurs
 3 d'emploi. Les dernières données sur le marché de l'emploi, si elles font état
 4 d'une relative amélioration de la situation, soulignent ainsi l'accentuation du
 5 chômage de longue durée, de même que celui des personnes de plus de 50 ans.

6 Sur un autre plan, les possibilités de recours au chômage partiel, renforcées
 7 pour faire face aux conséquences de la crise économique, demeurent malgré tout
 8 sous-utilisées et s'articulent difficilement avec les dispositifs de formation
 9 professionnelle⁴⁹, alors que ces périodes pourraient être valablement mises à
 10 profit sur ce point.

11 **3. Une forte dualité de l'emploi salarié**

12 Structuellement, le marché du travail français est caractérisé par une
 13 dualité qui a des conséquences importantes pour le service public de l'emploi. Si
 14 le « stock » de l'emploi salarié dans les entreprises est constitué pour 85 % de
 15 CDI⁵⁰, à l'inverse, le « flux » des demandeurs d'emploi reçus par Pôle emploi est
 16 constitué de près de 80 % de CDD de différentes formes, ou d'activités très
 17 partielles, comme le font apparaître les données sur les motifs d'inscription à
 18 Pôle emploi.

19 De fait, les licenciements économiques ne représentent en janvier 2011 que
 20 3 % des entrées, les autres licenciements 8,6 %, et les primo demandeurs
 21 d'emploi 8 %, soit près de 20 % au total. L'ensemble des autres inscriptions
 22 relèvent de motifs liés à la flexibilité externe des entreprises, à la précarisation
 23 d'une partie du marché du travail et à la difficile lutte contre l'exclusion.

24 L'observation des recrutements en 2010, à partir des données de l'ACOSS
 25 sur les Déclarations uniques d'embauches (DUE), renforce ce constat : 12 des
 26 19 millions de DUE correspondent à des recrutements en CDD de moins d'un
 27 mois, 4 à des CDD supérieurs à un mois et seulement 3 millions à des CDI.

28 Cela signifie très clairement que le service public de l'emploi est le plus
 29 souvent en position de gestion de la flexibilité externe des entreprises qu'en
 30 situation de fournir des réponses durables aux entreprises et aux demandeurs
 31 d'emploi, en termes d'embauches.

32 Cette dualisation du marché du travail touche des publics spécifiques et très
 33 fragilisés par cette exclusion du marché du travail stable : les jeunes, notamment
 34 les moins qualifiés, qui ont d'énormes difficultés d'insertion durable ; les
 35 personnes licenciées, et notamment les femmes peu qualifiées n'ayant jamais
 36 bénéficié d'actions de formation ; des salariés qualifiés perdant leur emploi après
 37 45 ans confrontés aux difficultés de retrouver un emploi dans leur qualification et
 38 alternant souvent ensuite CDD et périodes de chômage, ou retrouvant un CDI

⁴⁹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2011.

⁵⁰ Source Insee.

1 moins bien rémunéré ; des salariés de plus de 50 ans, qualifiés ou non, pouvant se
2 retrouver dans des situations difficiles, jusqu'à percevoir des minima sociaux,
3 avant de faire valoir leurs droits à la retraite.

4 Enfin, près d'un demandeur d'emploi sur trois effectue des activités
5 réduites. En 2010, le nombre des demandeurs d'emploi ayant déclaré des
6 activités réduites s'élève ainsi à 1 323 000.

7 E - LES SPÉCIFICITÉS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS PAR RAPPORT
8 AUX AUTRES PAYS EUROPÉENS

9 L'organisation du service public de l'emploi a fait l'objet d'évolutions
10 récentes dans la plupart des pays européens.

11 **1. Les évolutions du service public de l'emploi en Europe**

12 Ces évolutions présentent un certain nombre d'éléments convergents⁵¹
13 parmi lesquels la logique du « guichet unique » (Royaume-Uni, Pays-Bas,
14 Allemagne, Scandinavie), avec en général une intégration non seulement du
15 placement et de l'indemnisation du chômage, mais aussi de l'aide sociale et des
16 prestations équivalentes aux minima sociaux français. De la même façon, le
17 tripartisme associant l'État et les organisations patronales et syndicales de
18 salariés pour le pilotage des politiques de l'emploi est assez courant (Danemark,
19 Allemagne, Espagne, Belgique), même si le contrôle direct par l'État de
20 l'ensemble du dispositif est également présent dans plusieurs pays (Royaume-
21 Uni, Pays-Bas). À noter que la gouvernance du service public de l'emploi
22 allemand est fondée sur un tripartisme strict, au niveau national comme
23 territorial, associant à parts égales représentants des employeurs, des salariés et
24 de l'État Fédéral et des Länder.

25 D'autres tendances lourdes sont notées. En particulier, la réforme des
26 structures en charge du placement et de l'indemnisation s'accompagne le plus
27 souvent de nombreuses autres mesures d'activation des dépenses de lutte contre
28 le chômage en faveur d'actions de réinsertion sur le marché du travail plutôt
29 qu'une simple indemnisation (dite « passive ») des demandeurs d'emploi. Par
30 ailleurs, l'appel croissant à des prestataires externes pour le placement
31 notamment des personnes les plus éloignées de l'emploi est un trait
32 caractéristique notamment en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas.

33 Vis-à-vis des demandeurs d'emploi, les pays européens vont en général
34 vers un accompagnement plus actif, plus différencié (repérage précoce des
35 risques de chômage de longue durée par l'identification du profil et des
36 qualifications professionnelles de chacun dès le début du chômage), mais aussi
37 plus exigeant en termes d'obligations pour les demandeurs d'emploi (notion
38 variable et plus ou moins contraignante d'emploi convenable).

⁵¹ Rapport n° 600 du 15 janvier 2008, Assemblée nationale, Dominique Tian, député.

1 **2. La situation comparée des effectifs**

2 La récente étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi
3 en France, en Allemagne et au Royaume-Uni de l'Inspection générale des
4 finances (janvier 2011) fait ressortir plusieurs éléments de la situation en France.

5 *2.1. Un effort moins important pour l'accompagnement des demandeurs*
6 *d'emploi mais meilleur pour les entreprises*

7 A l'été 2010, le SPE français apparaît moins doté en effectifs⁵² que les SPE
8 allemand et britannique, pour trois missions sur quatre étudiées : l'accueil,
9 l'indemnisation et l'accompagnement du demandeur d'emploi.

10 S'agissant des missions d'accueil et d'indemnisation, l'Allemagne y affecte
11 une plus forte proportion de ses effectifs avec respectivement 13 % et 23 %,
12 contre 11 % et 16 % pour le Royaume-Uni et 10 % et 15 % pour la France. Le
13 rapport note, à cet égard, que le système français paraît le plus apte à offrir un
14 service de proximité au moindre coût sur la mission d'accueil et d'information
15 des demandeurs d'emploi et qu'il est le plus économe en effectifs sur la mission
16 d'indemnisation. C'est en ce qui concerne l'accompagnement des demandeurs
17 d'emploi que l'écart entre les trois pays est le plus marqué : le SPE français y
18 consacre 71 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du Bureau international du
19 travail (BIT)⁵³, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne. Ainsi, cette
20 fonction représente plus de la moitié des effectifs du SPE britannique (51 %),
21 contre 36 % des effectifs du SPE allemand et 33 % des effectifs du SPE français.
22 L'analyse des budgets de sous-traitance conforte ce constat du moindre
23 dimensionnement de la mission d'accompagnement du demandeur d'emploi en
24 France où l'offre de service apparaît en outre moins intensive qu'en Allemagne et
25 au Royaume-Uni.

26 En revanche, la France consacre un effort plus important aux relations avec
27 les employeurs (10 % des effectifs) que les deux autres pays (4 %). Ses effectifs
28 assez nombreux peuvent s'expliquer par son offre de services aux employeurs
29 plus étendue et moins ciblée qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni⁵⁴.

30 *2.2. Des effectifs moins nombreux mais plus polyvalents*

31 Selon le rapport précité de l'IGF, une autre caractéristique du SPE français
32 résiderait dans une plus grande polyvalence de ses effectifs, qu'il s'agisse de
33 l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou de l'offre de service aux
34 entreprises.

⁵² Effectifs hors sous traitance, incluant les services ministériels au plan national et territorial.

⁵³ Chômeurs au sens du BIT (définition cf. annexe n° 14).

⁵⁴ En Allemagne et au Royaume-Uni, le recouvrement est assuré par les services fiscaux et non par les opérateurs du SPE. Les effectifs de recouvrement ne sont donc pas comptabilisés dans le décompte des effectifs des SPE allemand et britannique. Ils ont été maintenus néanmoins par l'IGF dans le périmètre du SPE français, étant précisé qu'ils ont été classés dans la catégorie des effectifs « résiduels ».

1 Si, en France, l'organisation des services d'accompagnement aux
2 demandeurs d'emploi repose sur une faible spécialisation des agents et une
3 approche globale de l'intermédiation, elle repose à l'inverse, au Royaume-Uni,
4 sur une forte spécialisation des agents et un ciblage de l'activité sur le suivi des
5 démarches de recherche d'emploi. Les services d'accompagnement allemands
6 offrent quant à eux des prestations spécialisées de conseil en recherche d'emploi
7 et d'orientation professionnelle à un public plus large que celui des demandeurs
8 d'emploi.

9 Au Royaume-Uni, l'offre de services aux entreprises est très ciblée avec
10 une spécialisation des agents ; elle s'inscrit dans une logique de partenariats avec
11 les entreprises. En Allemagne, l'offre de services est fondée sur une
12 spécialisation des filières et est concentrée sur les employeurs ayant les plus gros
13 recrutements avec des prestations d'intermédiation renforcées. En France, l'offre
14 de services aux entreprises, qui émane tant de Pôle emploi que de ses cotraitants,
15 est très fortement intégrée à celle destinée aux demandeurs d'emploi. En effet,
16 Pôle Emploi est caractérisé par un principe général de polyvalence de ses
17 conseillers, actifs sur les deux volets de l'intermédiation : accompagnement du
18 demandeur d'emploi et service aux employeurs.

19 *2.3. Un renforcement de l'accompagnement dans l'objectif du retour à* 20 *l'emploi*

21 Les services d'accompagnement français apparaissent moins efficaces dans
22 le retour à l'emploi que ceux de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

23 Les auteurs du rapport estiment que l'intensification et la différenciation de
24 l'accompagnement des chômeurs semblent avoir un impact positif sur le taux de
25 retour à l'emploi et sur l'efficacité générale de la politique de l'emploi tout en
26 diminuant les coûts. Ils soulignent, à cet égard, deux constats. D'une part,
27 l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont engagés, à des degrés divers, dans une
28 politique d'intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi -
29 notamment pour les publics les plus éloignés du marché du travail - dans un
30 objectif affirmé d'accélération du retour à l'emploi, avec l'augmentation des
31 moyens humains. D'autre part, ces pays ont résolument orienté leur pilotage
32 stratégique et opérationnel vers l'obtention de résultats en matière de retour à
33 l'emploi en s'appuyant principalement sur des indicateurs d'efficacité relatifs à
34 l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi, en fonction de la distance
35 au marché du travail des demandeurs. La logique reste économique :
36 l'accélération du retour à l'emploi permet de diminuer les dépenses « passives »
37 d'indemnisation.

38 Le SPE français a également initié une démarche d'intensification de
39 l'accompagnement des demandeurs d'emploi, à travers l'allocation de moyens
40 supplémentaires à des programmes ciblés (réduction de la taille des portefeuilles
41 des conseillers). L'effort paraît toutefois moindre qu'en Allemagne ou au
42 Royaume-Uni.

1 **II - UN BILAN CONTRASTÉ SUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE**

2 Alors que la fusion de Pôle emploi est désormais effective aux plans
3 juridique et organisationnel, force est de constater, près de trois ans après le
4 lancement de cette réforme, que celle-ci n'a encore produit tous les résultats
5 attendus.

6 Même si certains progrès ont été accomplis, notamment en ce qui concerne
7 le dispositif d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi, plusieurs des
8 objectifs prévus par la convention tripartite n'ont été que partiellement atteints.
9 En particulier, il ressort des témoignages recueillis lors des auditions ainsi que
10 des rapports d'évaluation réalisés à l'initiative de Pôle emploi ou par les
11 différents corps d'inspection (IGAS et IGF), que la mission d'accompagnement
12 des demandeurs d'emploi demeure très insuffisante et le service aux entreprises
13 encore perfectible.

14 **A - UN DISPOSITIF D'ACCUEIL PROFONDÉMENT REMANIÉ**

15 Cette mission première de Pôle emploi comprend l'accueil, l'information et
16 l'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi, qu'ils soient nouveaux
17 demandeurs d'emploi ou non. Dans la période récente, Pôle emploi a réalisé des
18 efforts importants pour développer et moderniser le dispositif d'accueil et
19 d'information des demandeurs d'emploi, même si ces améliorations sont très
20 variables d'une agence à l'autre.

21 **1. La mise en place de sites mixtes**

22 Avec un peu de retard sur le calendrier initialement prévu par la convention
23 pluriannuelle, des sites mixtes d'accueil ont été mis en place. Cette évolution
24 positive pour l'accès aux services de Pôle emploi doit, néanmoins, être nuancée
25 par l'existence de sites mixtes dits « multilocalisés », les entretiens d'inscription
26 et le suivi mensuel personnalisé s'effectuant, par exemple, sur des sites distincts.
27 Conçus comme une solution transitoire, dans l'attente de la mise en œuvre de la
28 restructuration du réseau, les sites mixtes multilocalisés constituent une difficulté
29 supplémentaire dans le parcours du demandeur d'emploi et pose également des
30 problèmes d'organisation du travail et de management d'équipe.

31 **2. La simplification des démarches d'inscription**

32 L'instauration d'un entretien unique d'inscription, regroupant dans la même
33 unité de temps et de lieu les démarches auparavant réparties entre l'inscription à
34 l'Assédic et l'élaboration d'un PPAE au sein des agences locales pour l'emploi,
35 devait constituer un des outils de la simplification et de l'amélioration de l'accès
36 aux services.

37 Dans les sites mixtes, la formule dite du « guichet unique » consistant en
38 l'enchaînement, par deux conseillers différents, de l'inscription et de

1 l'élaboration du PPAE dans les mêmes locaux au cours d'une même journée a été
2 généralisée. L'indicateur 3 de la convention (part des demandeurs d'emploi reçus
3 le même jour en entretien d'inscription et en entretien d'élaboration du PPAE) a
4 toutefois diminué en 2009 (soit 58,6 %) par rapport à 2008 (70 %). Selon Pôle
5 emploi, cet indicateur a progressivement perdu de son intérêt avec l'inscription
6 par téléphone pour les demandeurs d'emploi non indemnisables.

7 Hormis l'exception notable de la région Centre, Pôle emploi n'a donc pas
8 été en mesure de réunir les deux procédures d'Inscription du demandeur d'emploi
9 (IDE) et de premier entretien professionnel, destiné à élaborer le PPAE, dans un
10 entretien unique. Selon le rapport de l'IGAS-IGF, Pôle emploi a buté à la fois
11 « *sur les difficultés liées à la réorganisation des tâches et à la polyvalence, ainsi*
12 *que sur l'augmentation continue de la charge de travail consécutive à la*
13 *dégradation du marché de l'emploi.* »

14 Toutefois, les deux entretiens doivent progressivement fusionner en 2011
15 en un Entretien d'inscription et de diagnostic (EID)⁵⁵ qui devrait ainsi permettre à
16 la fois de procéder à l'inscription du demandeur d'emploi, de rassembler les
17 premiers éléments du dossier d'indemnisation en vue d'une pré-instruction de la
18 demande d'allocation et de formuler un diagnostic professionnel afin d'orienter
19 le demandeur d'emploi vers l'un des parcours de Pôle emploi.

20 Plusieurs organisations syndicales⁵⁶ ont émis de sérieuses réserves sur cette
21 nouvelle procédure d'accueil qui tendrait à retarder le calcul des droits à
22 indemnisation, lesquels seront calculés postérieurement à l'EID par une cellule
23 d'appui. En outre, le conseil d'administration de Pôle emploi ne semble pas avoir
24 été consulté sur ces nouvelles modalités d'accueil.

25 Pour simplifier la prise en charge des demandeurs d'emploi en agence, Pôle
26 emploi a en effet travaillé sur la mise en œuvre d'une nouvelle configuration
27 d'accueil. L'organisation de l'accueil dans les agences est désormais articulée
28 autour de deux niveaux. Un premier niveau « d'accueil coordination » propose un
29 premier niveau d'information et d'orientation sur l'indemnisation et le placement
30 qui ne nécessite pas d'accéder au dossier du demandeur d'emploi.

31 Le second niveau « d'accueil relation clients » se caractérise par un niveau
32 d'information plus approfondi sur l'indemnisation et le placement qui nécessite la
33 consultation du dossier du demandeur d'emploi. Pour les conseillers de Pôle
34 emploi, cette nouvelle procédure d'accueil nécessitera un investissement
35 important en temps de formation.

⁵⁵ Dans le cadre de la mise en œuvre de l'EID, Pôle emploi a formulé une consigne nationale de cadencement des rendez-vous toutes les 50 minutes (réponse au questionnaire adressé par le rapporteur à Pôle emploi).

⁵⁶ Positions exprimées notamment dans les contributions remises par la CGT et la CFDT lors de la table ronde du 20 avril 2011, précitée.

1 **3. Le développement des services à distance**

2 Conformément aux engagements fixés par la convention pluriannuelle, Pôle
3 emploi a mis en place, dès le mois de janvier 2009, un numéro de téléphone
4 unique à destination des demandeurs d'emploi (39-49). De même, Pôle emploi a
5 généralisé depuis le 1^{er} avril 2010, un numéro d'appel unique (39-95) à
6 destination des entreprises, permettant d'améliorer à la fois le taux de décroché
7 global et le nombre d'offres déposées par le biais de l'accueil téléphonique.

8 Une baisse de la tarification pour les demandeurs d'emploi est intervenue :
9 les appels à partir d'un fixe sont désormais tarifés 0,11 € quelle que soit la durée
10 de l'appel (gratuit pour l'accès au serveur vocal interactif). Le taux de décroché
11 global du 39-49 a nettement progressé passant d'une moyenne de 68 % en 2009 à
12 78,6 % en 2010. Le volume global des appels au 39-49 en 2010 s'établirait à 74,4
13 millions (serveur vocal interactif compris).

14 Concernant le service internet, depuis janvier 2009, le site « pole-
15 emploi.fr » permet un accès à un ensemble de services en ligne pour les
16 demandeurs d'emploi (informations juridiques, actualisation du dossier
17 d'indemnisation, dépôt de CV, pré-inscription notamment). Les espaces d'accueil
18 de Pôle emploi comportent généralement des postes informatiques en libre
19 service.

20 En contrepoint des opinions positives généralement émises sur ces services
21 dématérialisées, le Président de l'association Solidarités nouvelles contre le
22 chômage (SNCC) a souligné, lors de son audition, que le développement des
23 services à distance (accueil téléphonique et internet) posait d'énormes difficultés
24 aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, peu utilisateurs des
25 nouvelles technologies.

26 **4. L'adaptation des horaires d'ouverture**

27 Il existe de fortes attentes des usagers, et notamment des entreprises, en
28 matière d'extension des horaires d'ouverture des services publics. La convention
29 pluriannuelle fixait un objectif d'amplitude d'ouverture des services au public de
30 35 heures au minimum sur l'ensemble de sites. Selon Pôle emploi, cet objectif est
31 désormais atteint sur l'ensemble du réseau.

32 L'accord relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail du
33 30 septembre 2010 vise à harmoniser les horaires de travail des agents, quel que
34 soit leur statut, tout en élargissant les amplitudes horaires d'ouverture des
35 services au public.

36 **5. La mesure de la satisfaction des usagers**

37 Un dispositif de mesure de la satisfaction des usagers a également été mis
38 en œuvre. Le système d'écoute client lancé en 2009 s'appuie sur un baromètre
39 annuel de satisfaction national permettant de disposer de résultats consolidés par

1 région, complété par des enquêtes de site et la consultation mensuelle d'un panel
2 de demandeurs d'emploi.

3 Une vaste consultation des usagers de Pôle emploi a été organisée en
4 septembre 2010. Effectuée sur un échantillon aléatoire de 500 000 demandeurs
5 d'emploi inscrits en août 2010, cette enquête a mis en évidence que deux tiers des
6 demandeurs d'emploi et des entreprises usagers de Pôle emploi se disaient
7 satisfaits des services de l'opérateur. L'opinion est plus partagée sur les services
8 destinés à aider à la recherche d'un emploi : 52 % seulement se déclarent
9 satisfaits de leur accompagnement.

10 Dans le même temps, d'autres enquêtes⁵⁷ réalisées sur le terrain par des
11 organisations syndicales viennent en partie contrebalancer les résultats obtenus
12 par sondage. Elles mettent en évidence plusieurs motifs d'insatisfaction. Il
13 semblerait notamment qu'un demandeur d'emploi sur trois considère que son
14 conseiller n'a pas le temps de s'occuper de lui et que les propositions qui lui sont
15 faites ne correspondent ni à ses qualifications, ni à son projet professionnel. Près
16 d'un quart des demandeurs d'emploi déclare ne pas rencontrer souvent le même
17 conseiller, tandis que plus d'un tiers répond à des offres d'emploi déjà pourvues.
18 Les autres motifs d'insatisfaction portent également sur la qualité et la durée des
19 formations proposées ainsi que sur l'information jugée insuffisante.

20 **6. La prise en compte du point de vue des usagers**

21 Trois dispositifs ont été utilement mis en place par Pôle emploi dans le
22 souci de prendre en compte le point de vue des usagers.

23 D'abord, un médiateur national dont l'action est relayée par des médiateurs
24 régionaux a été désigné. Il a rendu son premier rapport annuel en mars 2010.
25 Plusieurs de ses recommandations ont été suivies d'effet, comme le mentionne le
26 rapport 2011 du nouveau médiateur, Jean-Louis Walter. Cela concerne
27 notamment le contenu des courriers adressés aux demandeurs d'emploi - jugés
28 peu lisibles - une nouvelle version de ces courriers étant en cours d'évaluation.

29 Ensuite, comme cela été évoqué précédemment, des comités de liaison
30 départementaux ont été constitués avec des organisations syndicales
31 représentatives au plan national et les associations de chômeurs.

32 Enfin, un système local et national de gestion des réclamations des usagers
33 a été mis en œuvre même si le suivi des réclamations semble plus développé pour
34 les questions d'indemnisation que pour les questions de placement. Un manque
35 d'exhaustivité dans le suivi des réclamations a été relevé dans le rapport de
36 certification qualité qui mentionne « *la non-exhaustivité de l'identification des*
37 *réclamations et notamment celles concernant les entreprises et celles émises en*
38 *face à face avec les demandeurs d'emploi* »⁵⁸.

⁵⁷ Notamment l'enquête réalisée par la CFDT entre novembre et décembre 2010 sur un échantillon de 1 557 demandeurs d'emploi.

⁵⁸ Rapport de certification qualité ISO 9001, AFAQ, p. 12, 2008.

1 B - UN ACCOMPAGNEMENT INSUFFISANT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

2 La mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi comprend les
3 activités réalisées par les conseillers en matière d'orientation, de conseil,
4 d'intermédiation et de placement du demandeur d'emploi sur le marché du travail
5 ou dans un dispositif de formation professionnelle.

6 L'accompagnement des demandeurs d'emploi jusqu'à leur placement devait
7 constituer une mission essentielle de Pôle emploi. Plus de trois ans après la loi de
8 2008, les résultats observés apparaissent décevants. Des marges de progrès
9 existent en matière de personnalisation du service rendu aux demandeurs
10 d'emploi, d'accès à l'offre de services et d'impact sur le retour à l'emploi.

11 **1. La personnalisation du service rendu**

12 L'un des objectifs assignés à Pôle emploi est de développer la
13 personnalisation des services et de donner aux demandeurs d'emploi, notamment
14 aux plus fragiles, l'assurance de ne pas rester isolés dans leurs démarches et
15 d'être aidés efficacement dans leur recherche d'emploi.

16 *1.1. La redéfinition des parcours d'accompagnement*

17 La logique de « parcours », qui repose principalement sur l'évaluation de la
18 distance à l'emploi, vise essentiellement à adapter la fréquence des contacts entre
19 le demandeur d'emploi et son conseiller et à fournir à chaque demandeur les
20 prestations qui sont les plus appropriées à sa situation.

21 Lors du premier entretien est établi un projet personnalisé d'accès à
22 l'emploi (PPAE), document d'engagement réciproque entre Pôle emploi et le
23 demandeur d'emploi. Le PPAE indique la nature et les caractéristiques du ou des
24 emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, les
25 actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre (suivi, prestations, aides), les
26 actes positifs et récurrents de recherche d'emploi que le demandeur d'emploi
27 s'engage à accomplir.

28 En fonction du diagnostic de distance à l'emploi réalisé par le conseiller, le
29 PPAE permet l'accès à l'un des trois parcours de l'offre de service. Le parcours
30 de droit commun dit « appui » s'adresse aux demandeurs d'emploi comportant le
31 moins de risque de chômage de longue durée (environ 70 %) tandis que le
32 parcours d'accompagnement s'adresse à ceux plus éloignés du marché du travail
33 (environ 30 %). Un parcours plus spécifique a été créé pour les créateurs
34 d'entreprise⁵⁹.

35 Un outil statistique permet de mesurer la distance à l'emploi de chaque
36 demandeur, indemnisable ou non, dès son premier entretien d'inscription, en

⁵⁹ Précédemment, les quatre niveaux de prise en charge dénommés « libre accès », « appui personnalisé », « accompagnement renforcé » et « accompagnement social » ont été regroupés en « parcours d'appui » et « parcours d'accompagnement ».

1 fonction de ses caractéristiques personnelles et de celles du bassin d'emploi
2 local⁶⁰.

3 En pratique, le déroulement de ces parcours est relativement peu normé.
4 D'abord, malgré les outils d'aide à l'orientation, la répartition des demandeurs
5 d'emploi entre les trois parcours se fonde sur des critères avant tout
6 administratifs (« licenciés économiques », « jeunes des ZUS ou sans
7 qualification », « seniors », « personnes handicapées », « chômeurs de longue
8 durée », etc.) comme le souligne le rapport précité de IGAS-IGF. Même si elle a
9 pour objectif d'intensifier le suivi et l'appui apporté aux publics rencontrant des
10 difficultés particulières, cette catégorisation administrative des demandeurs
11 d'emploi ne semble guère satisfaisante.

12 Ensuite, l'intensité de l'offre de prestations et de formation n'est pas
13 directement corrélée au type de parcours suivi par le demandeur d'emploi, celle-
14 ci étant très contrainte en volume et sa disponibilité très inégale selon les régions
15 et les périodes. Cette faible adéquation des parcours et des prestations - déjà
16 soulignée dans un précédent rapport de la Cour des comptes⁶¹ - a également été
17 relevée par une étude d'évaluation selon laquelle « *le classement des demandeurs
18 d'emploi dans les parcours s'est révélé peu cohérent avec la répartition réelle
19 des prestations* ». De fait, une part substantielle des prestations relatives au
20 parcours « d'accompagnement », qui devaient être réservées, en principe, aux
21 demandeurs les plus éloignés de l'emploi, bénéficient à des demandeurs classés
22 en parcours d'appui.

23 1.2. Les difficultés d'un suivi individualisé

24 Les engagements conventionnels qui prévoyaient la désignation d'un
25 conseiller personnel pour chaque demandeur d'emploi et l'envoi d'un courrier
26 l'informant de cette désignation dans les quinze jours suivant son entretien, sans
27 attendre le rendez-vous suivant quatre mois plus tard, n'ont été que très
28 partiellement mis en œuvre.

29 D'après le rapport de la mission IGAS-IGF, moins de 40 % des
30 demandeurs d'emploi éligibles au suivi mensuel personnalisé disposeraient d'un
31 conseiller personnel au sens de la convention tripartite. Selon Pôle emploi, cet
32 engagement n'a pu se concrétiser au motif qu'il « *s'est avéré progressivement
33 inadapté aux besoins des demandeurs d'emploi, ainsi qu'à l'organisation de
34 Pôle emploi* »⁶².

35 Les difficultés rencontrées dans le déploiement du conseiller personnel
36 s'expliquent, à titre principal, par une réflexion en amont insuffisante sur la
37 polyvalence et l'évolution des métiers. Initialement conçu comme un « référent

⁶⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2007, une technique de profilage « statistique » a été appliquée à tous les demandeurs d'emploi, jusqu'à la création de Pôle emploi.

⁶¹ *L'évolution de l'assurance chômage*, rapport public thématique, 2006, Cour des comptes, p. 36.

⁶² *Point d'étape sur la mise en œuvre de la convention pluriannuelle*, Pôle emploi, mars 2011.

1 unique », compétent à la fois pour les questions d'indemnisation et de placement,
2 le concept de conseiller personnel a mal résisté à l'épreuve des faits.

3 Enfin, le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller⁶³ -
4 nonobstant les critiques émises par l'IGAS sur le mode de calcul de cet
5 indicateur⁶⁴ est supérieur à 100 à la fin de l'année 2010, avec de grandes
6 disparités selon les agences de Pôle emploi, alors que l'objectif fixé par la
7 convention tripartite est de « 60 demandeurs d'emploi par conseiller, en premier
8 lieu pour les parcours renforcés ».

9 1.3. Le suivi mensuel personnalisé

10 Le SMP est la principale modalité de suivi des demandeurs d'emploi
11 inscrits en parcours dit d'appui⁶⁵. Avec la mise en place du SMP, chaque
12 demandeur d'emploi doit, en principe, être reçu tous les mois, à partir du
13 4^{ème} mois d'inscription⁶⁶, par un même conseiller, qui le suit ainsi de façon active
14 en lui proposant des aides ou des services mobilisables.

15 Dans les faits, comme le souligne le rapport précité de l'IGF (2011), le
16 premier entretien du SMP (au quatrième mois de chômage) n'est réalisé que dans
17 71,6 % des cas, et les entretiens mensuels ultérieurs ne sont réalisés que dans
18 36 % des cas en 2010.

19 Prenant acte de l'augmentation de la charge d'activité⁶⁷ liée à la hausse du
20 chômage, Pôle emploi a précisé par une instruction interne les modalités
21 d'assouplissement du SMP. Concrètement, le principe d'un SMP du demandeur
22 d'emploi n'a pas été strictement appliqué⁶⁸ et ses modalités de mise en œuvre ont
23 dû être adaptées « en fonction de l'évolution de la situation du demandeur et de
24 ses difficultés de retour à l'emploi ».

25 À supposer qu'il soit correctement appliqué, le délai actuel de quatre mois
26 entre l'inscription et le premier entretien de SMP semble trop long et inadapté à
27 certaines situations. Lors des débats organisés avec les jeunes par la Direction
28 régionale de Pôle emploi du Nord-Pas-de-Calais (2010), plusieurs témoignages
29 montrent que nombre de jeunes « souhaiteraient être accompagnés dès leur
30 inscription car ils estiment avoir besoin de conseils très vite »⁶⁹.

⁶³ Indicateur 19 de la convention tripartite.

⁶⁴ Selon le rapport précité de l'IGAS, le mode de calcul de cet indicateur ne correspond pas à son intitulé (annexe n° 4, p.10).

⁶⁵ En 2010, près de 11,7 millions d'entretiens de SMP ont été réalisés, dont 25 % d'entretiens téléphoniques.

⁶⁶ Cependant, entretien dès le 1er mois pour les seniors, les sortants d'une CRP ou les demandeurs d'emploi inscrits à l'issue d'un CDD ou d'une mission d'intérim de moins de 6 mois.

⁶⁷ Instruction interne d'août 2010.

⁶⁸ À la fin de 2010, le taux de réalisation du SMP (indicateur 21) était de 79 % pour le premier entretien mais seulement de 37 % pour le PAE 03 et plus (source Pôle emploi).

⁶⁹ Source : Pôle emploi, Direction régionale Nord-Pas-de-Calais, *A la rencontre des jeunes*, p. 4.

1 Par ailleurs, certains témoignages recueillis au cours des auditions ont
2 critiqué le fait que le conseiller chargé d'assurer le SMP était différent de celui
3 qui avait réalisé l'entretien d'inscription, obligeant ainsi le demandeur d'emploi à
4 exposer une nouvelle fois sa situation.

5 Enfin, il est à noter que le conseiller personnel et le SMP tardent à se
6 généraliser en dépit d'un effort de redéploiement des effectifs des fonctions
7 supports vers la production de services. Ainsi, l'indicateur de performance n° 5
8 qui mesure la « *part des effectifs dédiés à la production de services* » est passé de
9 79,5 % en 2008 à 81,3 % à la fin de l'année 2010.

10 **2. La mobilisation des aides favorisant le retour à l'emploi**

11 Pôle emploi propose désormais un ensemble unifié d'aides et mesures aux
12 entreprises et aux demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non.

13 *2.1. Les aides au reclassement : une enveloppe très contrainte*

14 Dans le cadre de son offre de services, Pôle emploi assure le financement
15 de certaines actions d'intervention et de placement. Outre les dépenses
16 d'intervention externes, les aides au reclassement proposées aux demandeurs
17 d'emploi sont de plusieurs types : les aides à l'embauche, les Aides à la mobilité
18 géographique (AMG) et, surtout, les aides au « développement des
19 compétences ».

20 Ces dernières regroupent plusieurs aides distinctes telles que l'Action de
21 formation préalable au recrutement (AFPR), l'Action de formation
22 conventionnée (AFC), l'Aide aux frais associés à la formation (AFAF), l'aide à la
23 Validation des acquis de l'expérience (VAE) et la Rémunération formation Pôle
24 emploi (RFPE). En 2009, Pôle emploi a financé 83 312 actions de
25 développement des compétences, qu'il s'agisse d'actions de formation
26 conventionnée ou d'actions de formation préalable au recrutement⁷⁰. Les aides
27 sont attribuées sur prescription dans le cadre des projets personnalisés d'accès à
28 l'emploi (PPAE), mais dans la limite des enveloppes disponibles.

29 A cet égard, le montant des aides au reclassement demeure relativement
30 modeste puisque l'enveloppe globale - soit 414,2 M€ en 2011 - représente
31 seulement 9 % des dépenses du compte de résultat prévisionnel (sections III et
32 IV) de Pôle emploi. En outre, par rapport à 2010, cette enveloppe prévisionnelle
33 enregistre une diminution de 11,2 %.

34 Au niveau régional, il existe une fongibilité limitée entre les grandes
35 catégories d'aides - c'est-à-dire entre les aides au développement des
36 compétences, les aides à la mobilité géographique et celles à l'embauche -
37 plafonnée à 20 % des montants attribués. A l'intérieur de chacune de ces
38 catégories, la fongibilité est en revanche totale sous réserve de maintenir un ratio

⁷⁰ Rapport d'activité 2009, p. 29.

1 entre AFC/AFPR compris entre 40 % et 70 % afin de respecter un équilibre entre
2 ces deux modalités d'aides.

3 *2.2. Une offre de services peu connue des demandeurs d'emploi*

4 Diverses prestations de service peuvent être proposées ou prescrites par
5 Pôle emploi. Il peut s'agir de prestations de courte durée telles que les ateliers et
6 les Évaluations des compétences et des capacités professionnelles (ECCP) mais
7 aussi de prestations plus lourdes telles que les bilans de compétences approfondis
8 (BCA) ou des évaluations en milieu de travail.

9 Parmi ces prestations, certaines sont réalisées en interne, les autres pouvant
10 être sous-traitées. A cet égard, le montant des prestations de service sous-traitées
11 qui s'élevait à 383 M€ en 2010 (budget initial) a été fortement réduit à 278 M€
12 dans le budget initial de 2011.

13 Une synthèse de l'évaluation portant sur le recours aux prestations de Pôle
14 emploi destinées aux demandeurs d'emploi a été présentée au conseil
15 d'administration le 27 janvier 2011⁷¹. Il ressort de cette étude que l'offre de
16 services, déjà complexe à maîtriser pour les conseillers, est surtout mal connue
17 des demandeurs d'emploi. Notamment, il n'existe pas d'outil national (guide
18 etc.), présentant de façon simple et lisible l'offre de service disponible avec des
19 exemples de cas pratiques.

20 *2.3. Une palette de prestations diversifiée mais incomplète*

21 Selon l'étude d'évaluation précitée, la palette des prestations offerte par
22 Pôle emploi est relativement diversifiée sauf dans quelques domaines.

23 D'une part, un outil d'accompagnement social ferait défaut aux conseillers,
24 du moins sous la forme d'un diagnostic du besoin de prise en charge sociale et
25 d'une connaissance satisfaisante des opérateurs spécialisés qui pourraient
26 apporter une aide dans ce domaine. D'autant que l'accroissement du chômage de
27 longue durée accentue la nécessité d'un accompagnement social pour les
28 populations les plus fragiles.

29 D'autre part, les outils d'aide à la définition de projet professionnel
30 semblent également limités. Le module de « Cible emploi » consacré au projet
31 professionnel apparaît comme insuffisant pour répondre à l'ensemble des besoins
32 des demandeurs d'emploi, car la durée de ce module est jugée trop courte. Cette
33 situation vise notamment les demandeurs d'emploi souhaitant élargir leurs
34 compétences pour mieux répondre aux offres d'emploi ou se réorienter⁷².

35 Enfin, Pôle emploi ne semble pas assez mobilisé dans la lutte contre
36 l'illettrisme, qui touche une proportion significative des demandeurs d'emploi.

⁷¹ Synthèse des résultats de l'évaluation sur le recours aux prestations de Pôle emploi destinées aux demandeurs d'emploi, étude réalisée avec le concours du CREDOC.

⁷² À titre indicatif, un tiers des personnes qui retrouve un emploi change de métiers et de qualifications (source Repères et analyses, n° 3, février 2009, Pôle emploi).

1 2.4. *La mobilisation de Pôle emploi sur les contrats aidés*

2 L'utilisation des contrats aidés vient en complément des autres instruments
3 de la politique active de l'emploi. Fortement mobilisés lors de la crise, les
4 contrats aidés ont permis de contenir la montée du chômage et de prévenir tout
5 éloignement de l'emploi pour les demandeurs les plus en difficulté.

6 Or, le niveau des contrats aidés est systématiquement revu à la baisse à
7 mesure de l'amélioration de la conjoncture en raison de leur coût pour les
8 finances publiques. Ainsi, la loi de finances pour 2011 prévoit 340 000 entrées en
9 Contrat unique d'insertion (CUI) dans le secteur non marchand contre 400 000
10 entrées en 2010. De même, le flux d'entrées en CUI dans le secteur marchand est
11 ramené de 120 000 en 2010 à 50 000 en 2011.

12 Cette gestion en « coups d'accordéon » des contrats aidés a été sévèrement
13 critiquée, lors de son audition, par Jean-Baptiste de Foucault, fondateur de
14 l'association Solidarités nouvelles face au chômage. Selon lui, l'utilisation trop
15 fluctuante de ces contrats aidés démobilise les acteurs - fragilisant du même coup
16 le secteur de l'économie sociale et solidaire - alors qu'ils constituent un
17 instrument très utile de lutte contre le chômage de longue durée.

18 Par ailleurs, le comité d'évaluation de Pôle emploi a réalisé une étude⁷³ sur
19 le recours aux contrats aidés, dont Pôle emploi reste le principal prescripteur
20 même si les Conseils généraux et les missions locales occupent une place
21 croissante. Il ressort de cette étude que la mobilisation de Pôle emploi sur les
22 contrats aidés, est perfectible en termes de prescription et, surtout, de suivi et
23 d'accompagnement.

24 **3. Les difficultés d'accès à la formation**

25 Un certain nombre de rapports sont venus récemment souligner les
26 difficultés d'accès à la formation, en particulier le rapport du groupe de travail
27 présidé par Jean-Marie Marx, *La formation professionnelle* (2010), ou encore le
28 rapport de la commission présidée par Rose-Marie Van Lerberghe, *Pour une*
29 *dynamique territoriale de l'emploi* (2010)⁷⁴.

30 En complément, le déplacement effectué par une délégation du Conseil en
31 Basse-Normandie a permis de mieux cerner les enjeux et le rôle-clé de la
32 formation professionnelle dans le retour des demandeurs d'emploi.

33 3.1. *Des modalités de prise en charge financières trop restrictives*

34 En 2010, les dépenses de formation de Pôle emploi en faveur des
35 demandeurs d'emploi ont représenté un montant de 361 M€ représentant 126 121

⁷³ Synthèse des résultats de l'évaluation du processus de mobilisation des contrats aidés et d'accompagnement des bénéficiaires par Pôle emploi, présentée au CA de Pôle emploi le 27 janvier 2011.

⁷⁴ Jean-Marie Marx et Rose-Marie Van Lerberghe ont été auditionnés par la section du travail et de l'emploi.

1 entrées en formation, quelle qu'en soit la nature, financées par Pôle emploi. Pour
2 le budget 2011, les dépenses prévisionnelles d'aides au développement des
3 compétences sont en diminution et s'élèvent à 340 M€ (- 5,8 %).

4 Le nombre de prescription de formation en baisse depuis plusieurs années
5 s'explique notamment par une « *complexification certaine des conditions de la*
6 *prescription, de la visibilité de l'offre de formation disponible et des*
7 *financements mobilisables, mais également d'une mobilisation insuffisante de*
8 *Pôle emploi sur l'accès à la formation professionnelle des demandeurs*
9 *d'emploi.* »⁷⁵

10 Une évaluation réalisée à l'initiative de Pôle emploi (2010) montre que
11 certaines modalités de prise en charge financière restreignent l'accès à la
12 formation⁷⁶. Pour les demandeurs d'emploi indemnisés, le problème de la
13 rémunération se pose quand la durée de la formation excède celle des droits à
14 l'indemnisation⁷⁷. Le bénéfice de l'Allocation en faveur des demandeurs d'emploi
15 en formation (AFDEF) n'était en effet possible que pour des formations
16 qualifiantes correspondant à des métiers en tension. Pour certains demandeurs
17 d'emploi non indemnisés qui peuvent aujourd'hui bénéficier de l'offre financée
18 par Pôle emploi au même titre que les demandeurs d'emploi indemnisés, il s'avère
19 que le montant de la rémunération publique de stage peut constituer un frein et
20 conduire le demandeur à privilégier une reprise d'emploi même de faible qualité.
21 Dans ce contexte, la suppression de l'AFDEF⁷⁸ et son remplacement par la
22 Rémunération de fin de formation (R2F), dont le montant est sensiblement réduit,
23 suscitent des interrogations.

24 Par ailleurs les restrictions sur la prise en charge des frais annexes
25 (hébergement, restauration, transport) constituent un motif récurrent d'abandon
26 des projets de formation. Ainsi, les aides aux frais associés à la formation
27 (AFAF) ne sont versées qu'aux demandeurs qui suivent des formations financées
28 par Pôle emploi. Pour les demandeurs d'emploi qui suivent une formation
29 financée par le Conseil régional, la prise en charge de frais annexes dépend de
30 l'existence de dispositifs mis en place par la Région et/ou de leur statut. Outre les
31 inégalités de traitement entre les demandeurs d'emploi, cette situation limite le
32 nombre des prescriptions et, par conséquent, l'accès à la formation.

⁷⁵ Note interne relative à *La politique de Pôle emploi dans le domaine de l'orientation et de la formation*, présentée au conseil d'administration le 12 mars 2010.

⁷⁶ Évaluation portant sur le « processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation », présentée au Conseil d'administration de novembre 2010.

⁷⁷ Pendant la période d'indemnisation, le demandeur d'emploi a la possibilité de suivre une formation. Dans ce cas, l'allocation continue d'être versée dans la limite des droits ouverts et prend le nom d'ARE-formation.

⁷⁸ Qui elle-même se substituait en 2009 à l'Allocation de fin de formation (AFF).

1 3.2. *Une réorganisation de l'orientation professionnelle*

2 Une note stratégique relative à la politique de Pôle emploi dans le domaine
3 de l'orientation et de la formation, adoptée par le conseil d'administration le 16
4 avril 2010, identifie l'orientation professionnelle comme une priorité pour les
5 années à venir.

6 L'intégration en avril 2010 des professionnels de l'orientation issus de
7 l'AFPA constitue la première étape importante. Ils ont désormais pour mission de
8 mettre en œuvre, au sein de Pôle emploi, une Prestation d'orientation
9 professionnelle spécialisée (POPS) au profit des demandeurs d'emploi. Les
10 anciens collaborateurs de l'AFPA, devenus membres des équipes d'orientation
11 spécialisées de Pôle emploi, travaillent en commun avec les conseillers
12 « emploi », pour favoriser une plus grande cohérence des parcours.

13 Ils exercent leur activité au sein de 155 équipes d'orientation spécialisées
14 réparties sur l'ensemble du territoire. En 2010 (à compter du mois d'avril),
15 environ 90 000 POPS ont été réalisées. En année pleine, cette prestation POPS
16 représenterait un volume de 200 000 prescriptions en 2011.

17 3.3. *Une connaissance insuffisante de l'offre de formation*

18 Lors de son audition, Jean-Marie Marx a souligné la complexité des
19 dispositifs de formation et insisté sur la nécessité d'améliorer la lisibilité de
20 l'offre de formation pour les conseillers et les demandeurs d'emploi.

21 En effet, la complexité des modes de financements de la formation,
22 conjuguée parfois à un manque d'outils - ou peu connus - adaptés de
23 connaissance de l'offre de formation disponible est peu incitative pour les
24 conseillers. Par conséquent, les projets de formation reposent le plus souvent
25 sur l'initiative du demandeur d'emploi, ce qui peut entraîner des inégalités dans
26 l'accès à la formation. La lourdeur et la complexité du montage administratif des
27 dossiers de demande de financement constituent un frein à l'accès à la formation.
28 Le manque d'information sur les conditions de rémunération peut aussi entraîner
29 des abandons de la part des demandeurs d'emploi.

30 À cet égard, la note d'orientation stratégique précitée du 16 avril 2010
31 suggère de se doter d'un outil unique, simple, à destination des conseillers (Pôle
32 emploi, cotraitants, OPP...) et permettant d'accéder à l'offre de formation et aux
33 places disponibles à l'échelle des territoires.

34 À l'instar du CARIF-OREF⁷⁹ de Basse-Normandie, la plupart de ces
35 organismes ont développé des bases de données recensant, de manière
36 systématique, l'offre de formation professionnelle continue au niveau régional.
37 Le projet en cours de réalisation en Île-de-France (« Kélios ») constitue
38 également une approche qui mérite de retenir l'attention, car elle s'appuie sur un

⁷⁹ Centre d'animation de ressources et d'information sur la formation et Observatoire régional de l'emploi et de la formation.

1 partenariat avec le Fongecif de cette région pour développer le nombre de
2 formations recensées.

3 *3.4. Une procédure d'achat de formation très critiquée*

4 Depuis la réforme du Code des marchés publics en date du 7 mars 2001, les
5 achats d'actions de formation professionnelle sont soumis aux principes
6 fondamentaux de la commande publique : liberté d'accès, égalité de traitement
7 des candidats et transparence des procédures.

8 Les procédures d'appel d'offres auparavant décentralisées des Assédic ont
9 été regroupées par Pôle emploi dans des accords cadres nationaux (marchés
10 européens) de trois ans avec des opérateurs conventionnés. Les directions
11 régionales les déclinent localement par des marchés subséquents et peuvent,
12 exceptionnellement pour l'instant compléter leur offre avec les groupements
13 d'achats des conseils régionaux. Cette procédure rationalise la commande
14 publique et permettrait des économies d'échelle.

15 La procédure d'achat de formation concentre plusieurs critiques :
16 centralisation excessive, lourdeur de la procédure et faible coordination entre
17 Pôle emploi et les régions. Plusieurs personnes auditionnées ont en effet souligné
18 que les nouvelles procédures d'achat de formation par Pôle emploi, trop
19 centralisées au niveau national, n'auraient pas facilité l'adaptation de l'offre aux
20 besoins des territoires tout en conduisant à évincer les organismes de formation
21 de petite taille.

22 De plus, la mise en œuvre des procédures de marchés publics s'est parfois
23 traduite par une certaine lourdeur. Des délais importants subsistent entre les
24 différentes phases de la procédure d'achat, de la définition des besoins au choix
25 des prestataires en passant par l'appel à candidature. Ces délais sont peu
26 compatibles avec une adaptation rapide aux besoins de formation, d'autant que
27 les marchés sont passés généralement pour des périodes longues (2 ou 3 ans
28 selon les cas). Ces constats critiques peuvent être rapprochés de ceux que faisait
29 déjà en 2010 la Cour des comptes dans son rapport thématique intitulé « *la*
30 *formation professionnelle tout au long de la vie* » lorsqu'elle soulignait que « *la*
31 *mise en œuvre de la procédure des marchés publics pour l'achat de formations*
32 *n'a pas toujours produit les bénéfices escomptés : censée favoriser l'adaptation*
33 *de l'offre à la demande, elle a laissé subsister d'importantes rigidités.* »

34 Enfin, si la faible articulation entre l'offre de formation de Pôle emploi et
35 celle des régions est une critique récurrente, des achats en groupement ont été
36 mis en place entre Pôle emploi et certaines régions (Bourgogne ; Rhône-Alpes).

37 *3.5. Des outils de sécurisation des parcours professionnels peu utilisés*

38 Souvent par manque d'information, l'accès à certains dispositifs - tels le
39 CIF/CDD ou le DIF portable - peut se révéler en pratique compliqué pour les
40 demandeurs d'emploi. Un diagnostic plus systématique, dès la conclusion du

1 PPAE, devrait pourtant accroître le recours à ces dispositifs de sécurisation des
2 parcours professionnels.

3 De même, la nouvelle prestation dite de Préparation opérationnelle à
4 l'emploi (POE) a connu une mise en œuvre très lente. Ce nouveau dispositif⁸⁰
5 doit permettre à un demandeur d'emploi de bénéficier d'une formation nécessaire
6 à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à
7 une offre déposée par une entreprise auprès de Pôle emploi. À l'issue de la
8 formation, qui est dispensée préalablement à l'entrée dans l'entreprise, le contrat
9 de travail qui peut être conclu par l'employeur et le demandeur d'emploi est un
10 contrat à durée indéterminée, un contrat de professionnalisation à durée
11 indéterminée ou un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de douze
12 mois.

13 Des interrogations existent aussi sur l'articulation entre la POE et le
14 dispositif préexistant de l'AFPR, autre mesure gérée par Pôle emploi. Le choix
15 opéré dans l'instruction précitée du 15 décembre 2010 est de la réserver aux
16 offres d'emploi non éligibles à la POE, telles que les CDD de moins de douze
17 mois.

18 Il convient de souligner que l'ANI du 7 avril 2011 portant sur l'emploi des
19 jeunes comporte plusieurs dispositions visant à orienter la POE vers les jeunes
20 ayant des difficultés d'accès à l'emploi.

21 **4. Une efficacité limitée sur le retour à l'emploi**

22 Les chiffres disponibles tendent à montrer que l'efficacité du SPE, mesurée
23 en termes de retour à l'emploi des chômeurs, reste limitée. Les insuffisances de
24 notre dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi peuvent, dans une
25 large mesure, expliquer ce constat.

26 *4.1. Une efficacité difficile à évaluer*

27 Les performances en matière de retour à l'emploi ne sont pas imputables à
28 la seule action du SPE. En effet, de multiples facteurs exogènes influent sur les
29 taux de retour à l'emploi, qu'il s'agisse de la fluidité du marché du travail, du
30 niveau d'indemnisation du chômage ou des aides en matière de formation.

31 De même, la connaissance insuffisante des motifs de sortie des listes de
32 demandeurs d'emploi rend plus difficile l'évaluation de l'efficacité de Pôle
33 emploi. Selon Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, « *il existe un*
34 *défaut de connaissance extrêmement important des raisons pour lesquelles les*
35 *personnes sortent de nos listes de demandeurs d'emploi. En conséquence, nous*
36 *ne sommes pas en capacité de mesurer au national, au régional ou dans les*
37 *bassins d'emplois l'efficacité de Pôle emploi.* »

⁸⁰ La POE est une aide financière de Pôle emploi versée à une entreprise, le cas échéant cofinancée par le FPSPP et les OPCA.

1 Ainsi, sur les 492 000 demandeurs d'emploi sortis des listes de Pôle emploi
 2 en janvier 2011, près de 22 % ont repris un emploi⁸¹. Beaucoup de demandeurs
 3 d'emploi sortent des listes pour des motifs mal appréhendés. En réalité, le
 4 volume réel de ces sorties mensuelles de la liste pour reprise d'emploi déclarée
 5 est probablement plus important que celui affiché. En effet, parmi les personnes
 6 radiées pour défaut d'actualisation (42 %), pour des raisons administratives
 7 (9,9 %), ou celles sorties des listes pour « autre motif » (11,4 %), certaines
 8 d'entre elles ont retrouvé un emploi sans en informer Pôle emploi.

9 4.2. Une moindre performance en matière de retour à l'emploi

10 Cependant, les données disponibles pour 2010 montrent clairement que le
 11 retour à l'emploi des chômeurs est plus faible en France que dans les principaux
 12 pays européens. Le rapport précité de L'IGF (2011) souligne sur le taux de
 13 sorties mensuelles vers l'emploi équivalent à 4,8 % des demandeurs d'emploi en
 14 France⁸², contre 9,1 % en Allemagne et 8,2 % au Royaume-Uni.

15 Un autre indicateur du manque d'efficacité du SPE concerne le nombre de
 16 chômeurs de longue durée. De nombreux demandeurs d'emploi dont les
 17 recherches n'aboutissent pas, faute d'emplois en nombre suffisant ou d'une
 18 mauvaise adéquation avec les offres disponibles, basculent progressivement dans
 19 le chômage de longue durée, voire de très longue durée. A la fin de l'année 2010,
 20 le nombre de demandeurs d'emploi en chômage de longue durée était en
 21 augmentation sensible par rapport à 2009, soit un peu plus de 1,6 million de
 22 personnes.

23 4.3. De meilleurs résultats pour certains parcours renforcés

24 Plusieurs évaluations tendent à établir un lien entre l'intensification de
 25 l'accompagnement du demandeur d'emploi et les délais de retour à l'emploi.

26 Par exemple, le rapport de l'inspecteur général des affaires sociales
 27 Philippe Dole a mis en évidence l'impact positif du dispositif d'accompagnement
 28 renforcé au bénéfice des licenciés économiques (CRP/CTP)⁸³. Il pointe
 29 cependant que 60 % à 70 % des personnels affectés à l'accompagnement des
 30 programmes CTP/CRP ont été recrutés sous CDD, entraînant une rotation dans le
 31 suivi individualisé qui peut être préjudiciable à la qualité du service.

32 Après une baisse en 2009 - en partie liée à la conjoncture économique - de
 33 l'indicateur 14 de la convention, « la part des licenciés économiques bénéficiaires
 34 de CRP/CTP non inscrits comme demandeurs d'emploi à l'issue du dispositif »,
 35 celui-ci est remonté à 45,2 % à la fin de l'année 2010.

⁸¹ *Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en janvier 2011*, Dares, n° 015, février 2011.

⁸² Ce taux était de 4,5 % en septembre 2010 selon les chiffres de la Dares, n° 025, mars 2011.

⁸³ *Le contrat de transition professionnelle et la convention de reclassement personnalisée*, Philippe Dole, IGAS, mai 2010.

1 C - UN SERVICE AUX EMPLOYEURS PERFECTIBLE

2 Le service rendu aux employeurs comprend notamment la prospection, la
3 collecte des offres d'emploi, l'aide au recrutement et les prestations associées.
4 S'il ressort des enquêtes de satisfaction que le service aux entreprises est jugé
5 plutôt satisfaisant, cette appréciation mériterait d'être sérieusement nuancée selon
6 la taille des entreprises et selon les bassins d'emploi.

7 **1. La mesure du niveau de satisfaction des entreprises**

8 Selon les résultats de l'enquête « entreprise-placement » réalisée par IPSOS
9 auprès de 3 000 entreprises, 70 % des entreprises se sont déclarées satisfaites des
10 services rendus par Pôle emploi, dont 21 % très satisfaites et 30 % peu ou pas du
11 tout satisfaites⁸⁴. En matière de recouvrement, une enquête téléphonique réalisée
12 par IPSOS auprès de 1 194 entreprises clientes de Pôle emploi en mars 2010,
13 montre que le niveau de satisfaction se situe à un niveau encore plus élevé, avec
14 9 entreprises sur 10 satisfaites.

15 Toutefois, l'activité d'intermédiation de Pôle emploi a soulevé quelques
16 critiques de la part des personnes auditionnées, portant sur la méconnaissance ou
17 une relation entreprise insuffisante avec certains secteurs tels que les professions
18 libérales, les services à la personne ou celui de l'économie sociale et solidaire,
19 peu ou mal connus des conseillers. Enfin, le recours des entreprises à l'activité
20 d'intermédiation de Pôle emploi reste faible si l'on se réfère au nombre d'offres
21 d'emploi qui y sont déposées.

22 **2. Une activité de prospection en voie de spécialisation**

23 Pôle Emploi, mais également ses co-traitants (missions locales, Cap
24 Emploi) ou encore certaines maisons de l'emploi, exercent une activité de
25 prospection d'offres et d'appui aux employeurs dans leur recrutement.

26 L'activité de prospection de Pôle emploi n'est pas assurée par des effectifs
27 dédiés et se caractérise par un principe général de polyvalence des conseillers,
28 qui interviennent sur les deux volets de l'intermédiation.

29 Dans la pratique, le principe de polyvalence est toutefois atténué par
30 l'existence d'équipes spécialisées dans la relation aux entreprises. D'une part, les
31 « forces de prospection entreprise », mises en place en 2009 sur la base d'une
32 expérimentation, sont chargées de démarcher les employeurs et de prospecter
33 plus particulièrement les « nouveaux clients ». Fin 2010, près de 470 000
34 entreprises - dont 422 000 PME de moins de 50 salariés - étaient clientes de Pôle
35 emploi⁸⁵.

⁸⁴ Modalités de recueil : questionnaire sur internet du 16 février au 12 mars 2010.

⁸⁵ La convention tripartite fixe à l'horizon 2011 un objectif de 525 000 entreprises dont 433 000 PME de moins de 50 salariés (indicateur 27).

1 D'autre part, les Plates-formes de vocation (PFV) créées en 2005,
2 proposent aux entreprises des prestations d'aide au recrutement basées sur la
3 méthode dite de « recrutement par simulation » (MRS).

4 Avec la taille croissante des portefeuilles des conseillers, les tâches
5 d'inscription et de suivi des demandeurs d'emploi ont absorbé l'essentiel du
6 temps de travail des conseillers au détriment de la relation aux entreprises. Or, les
7 résultats positifs de l'évaluation menée en 2010 sur l'expérimentation des forces
8 de prospection plaident en faveur d'un développement de la fonction de
9 prospection auprès des entreprises⁸⁶.

10 **3. Les taux de collecte et de satisfaction des offres d'emploi**

11 Corollaire de la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi, la
12 question de la prospection du marché du travail se pose avec une acuité
13 particulière compte tenu de la conjoncture actuelle. Le nombre des offres
14 d'emploi recueillies par Pôle emploi était d'un peu plus de 3,3 millions à la fin de
15 l'année 2010 - dont près de 1,4 million d'offres d'emploi de plus de 6 mois - en
16 augmentation par rapport à 2009. La convention tripartite fixe l'objectif, à
17 l'horizon 2011, d'un nombre d'offres d'emploi recueillies de 4,5 millions, dont
18 1,935 millions d'offres d'emploi de six mois ou plus.

19 En rapprochant le nombre d'offres collectées par Pôle emploi au niveau
20 national du nombre de DUE déposées par les entreprises, la part de marché de
21 Pôle emploi semble a priori modeste, puisqu'elle est de 16 à 18 % selon les
22 régions, même si toutes les offres d'emploi ne font pas l'objet d'une
23 publication⁸⁷. Toutefois, en ne prenant en compte que les offres d'emploi de plus
24 d'un mois, la part de marché de Pôle emploi atteint alors 38 %.

25 La faible part de Pôle emploi dans le marché de collecte des offres
26 d'emploi atteste qu'il n'est pas l'opérateur auquel se réfèrent naturellement les
27 entreprises pour répondre à leurs besoins de recrutement.

28 Dans ce contexte, Pôle Emploi met en œuvre une démarche partenariale
29 consistant à nouer des liens privilégiés avec les entreprises acceptant de recruter
30 des publics éloignés de l'emploi. L'un des objectifs prioritaires de Pôle Emploi en
31 matière de service aux employeurs est d'instaurer une méthode de «segmentation»
32 des entreprises pour maximiser la collecte d'offres. De plus, Pôle emploi a signé
33 un accord cadre national en 2005, renouvelé en novembre 2010, avec le réseau
34 des agences d'intérim visant à renforcer leur collaboration. C'est ainsi qu'en
35 2008, le réseau des agences d'intérim a transmis à Pôle emploi près de 625 000

⁸⁶ Conclusions et préconisations issues de l'évaluation de l'expérimentation des forces de prospection mises en œuvre par Pôle emploi, présentée au CA du 5 novembre 2010.

⁸⁷ Le marché dit « caché » de l'offre d'emploi est estimé entre 60 et 65 %.

1 offres d'emploi, dont 116 247 offres durables (CDI et CDD de plus de six
2 mois)⁸⁸.

3 En 2010, le taux de satisfaction des offres d'emploi s'élève à 86 %, en
4 légère baisse par rapport à 2009, tandis que le délai moyen de satisfaction des
5 offres d'emploi est de 40 jours. Le nombre d'embauches réalisées par
6 l'intermédiaire de Pôle emploi était de 1,9 million - dont 721 000 de plus de
7 6 mois - à la fin de l'année 2010, très en deçà des 2,7 millions fixés par la
8 convention tripartite.

9 **4. L'identification des besoins des entreprises**

10 L'activité d'intermédiation de Pôle emploi est d'autant plus efficace que les
11 besoins de main-d'œuvre des entreprises sont bien appréhendés. Si la DARES
12 publie régulièrement des indicateurs de tension sur le marché du travail⁸⁹, Pôle
13 emploi a aussi mis au point une méthode pour évaluer les besoins de
14 main-d'œuvre, en particulier pour les métiers en tension présentant des difficultés
15 récurrentes de recrutement.

16 Ainsi, l'enquête sur les Besoins de main-d'œuvre (BMO) renseigne sur les
17 prévisions de recrutement et sur les métiers en tension. L'enquête 2011 indique
18 que 37,6 % des prévisions d'embauche sont assorties de difficultés de
19 recrutement⁹⁰. La construction, la métallurgie, les industries manufacturières et le
20 secteur du commerce sont particulièrement affectés. Les principales difficultés de
21 recrutement invoquées par les employeurs sont liées à l'inadéquation du profil
22 des candidats au poste par manque de motivation, de qualification, d'expérience
23 ou de diplôme. Par ailleurs, 7 employeurs sur 10 évoquent une pénurie de
24 candidats alors qu'ils n'étaient que 4 sur 10 en 2010. Toujours selon les
25 entreprises, la formation s'impose comme la première solution aux difficultés
26 d'embauche rencontrées.

27 **5. La méthode de recrutement par simulation**

28 La Méthode de recrutement par simulation (MRS) poursuit un double
29 objectif : insérer les populations non ou peu qualifiées sur le marché du travail,
30 en changeant les attitudes des employeurs en matière d'embauche ; aider les
31 entreprises des secteurs éprouvant des difficultés à attirer de la main d'œuvre
32 avec les méthodes traditionnelles de recrutement.

⁸⁸ Sur un total d'environ 15 millions de missions. Entretien de François Roux, délégué général de PRISME, avec le rapporteur.

⁸⁹ L'indicateur de tension sur le marché du travail rapporte les offres d'emploi collectées par Pôle emploi aux demandes d'emploi enregistrées par Pôle emploi. Il est calculé pour chaque secteur d'activité.

⁹⁰ L'enquête *Besoins en main-d'œuvre* (BMO) est une initiative de Pôle Emploi, réalisée avec l'ensemble de ses directions régionales et le concours du Crédoc.

1 La sélection ne tient pas compte du diplôme ni de l'expérience du candidat,
2 mais s'appuie sur des exercices de mise en situation permettant de repérer les
3 « habiletés » et compétences du candidat.

4 D'une manière générale, cette méthode de recrutement aurait un impact
5 positif sur les pratiques de recrutement des entreprises. Elle conduit notamment
6 les recruteurs à élargir le vivier des candidats et permet ainsi d'assurer une plus
7 grande diversité de profils, d'âge et de sexe⁹¹.

8 Toutefois, selon une étude interne à Pôle emploi, l'impact sur les politiques
9 de recrutement des entreprises reste modéré car les équipes MRS de Pôle emploi
10 « n'abordent que rarement avec les entreprises la question plus globale de leurs
11 pratiques de recrutement et d'intégration »⁹². Cette étude souligne également
12 qu'il conviendrait de donner la priorité aux petites et moyennes entreprises.
13 Celles-ci sont en effet souvent confrontées à de réelles difficultés de recrutement
14 et ne disposent pas toujours des ressources internes suffisantes pour mener un
15 recrutement dans les meilleures conditions (aide à la définition de leurs besoins,
16 profil du candidat recherché, informations sur les incitations financières dont
17 elles peuvent bénéficier, etc.).

18 Insuffisamment accessible aux PME/TPE, cette méthode de recrutement
19 présente pour autant l'avantage d'attirer des demandeurs d'emploi vers des
20 secteurs qu'ils ne connaissent pas, en leur permettant, pour un quart d'entre eux,
21 d'accéder pour la première fois à des entretiens d'embauche, constat qu'il
22 convient de rapprocher du fait que le public cible est en partie constitué de jeunes
23 récemment entrés sur le marché du travail.

24 D - LA MISSION D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

25 La mission d'indemnisation comprend l'examen de la demande
26 d'allocation, la liquidation, le paiement et le suivi de l'allocation, qu'il s'agisse
27 d'une allocation financée par l'assurance chômage ou relevant de la solidarité
28 nationale.

29 **1. Un système d'indemnisation fragmenté**

30 Depuis 1984, le système d'indemnisation en France repose sur un régime
31 d'assurance d'une part et, d'autre part, sur un régime de solidarité qui est
32 composé de prestations de solidarité financées par le fonds de solidarité nationale
33 (allocation de solidarité spécifique notamment). Ce dernier a été complété plus
34 récemment par la création d'un RSA, financé par les conseils généraux et l'Etat
35 (à travers le fonds national des solidarités actives).

36 À la fin de l'année 2010, près de 2,3 millions de demandeurs d'emplois
37 inscrits à Pôle emploi (catégories A, B, C) étaient indemnisés sur un total de près

⁹¹ Entretien du rapporteur avec Pierre-Henri Lachouque, DRH de Peugeot, le 4 mai 2011.

⁹² Conclusions et préconisations issues de l'évaluation de la MRS mis en œuvre par Pôle emploi au sein des plates-formes de vocation, évaluation présentée au CA de Pôle emploi, le 9 juillet 2010.

1 de 4,65 millions de chômeurs. Pour être complet, il conviendrait d’y ajouter les
2 demandeurs d’emploi (catégories A, B, C) ayant un droit payable au RSA, soit
3 618 400 personnes.

4 **2. Les délais d’indemnisation**

5 L’examen de la demande d’indemnisation (vérification de la complétude et
6 de la recevabilité du dossier) est réalisé en principe lors de l’IDE effectuée à
7 l’agence locale. Le taux de décisions sur les dossiers d’indemnisation en moins
8 de 15 jours (indicateur 17) serait de 83 % en 2010, l’objectif à atteindre étant de
9 95 % à la fin d l’année 2011.

10 La fiabilité de ces chiffres est parfois contestée, la computation du délai de
11 15 jours ne commencerait pas systématiquement à courir au jour du dépôt de la
12 demande mais au jour de son examen par les services de Pôle emploi.

13 Lors de son audition, Gaby Bonnard, président de l’Unédic, a souligné que
14 les ratios de retard de paiement en matière d’indemnisation avaient tendance à se
15 dégrader et que le nombre de réclamations était en augmentation en 2010.

16 **3. La complexité de l’indemnisation**

17 Selon certains représentants des associations de demandeurs d’emploi
18 entendus au cours des auditions, le mode de calcul des droits se caractérise par sa
19 grande complexité et un manque d’information. Les explications données aux
20 demandeurs d’emploi sur les bases de calcul (salaire de référence, indemnité
21 journalière, durée de l’indemnisation, possibilités de cumul) seraient
22 insuffisantes. Plus de transparence permettrait aussi de limiter les indus.

23 La part cumulée des réclamations liées à l’indemnisation et aux indus
24 représente environ 60 % des réclamations reçues par le médiateur de Pôle
25 emploi. La catégorie « indemnisation » désigne tous les différends liés à
26 l’ouverture des droits et au calcul de leur montant. La catégorie « indus » est celle
27 des sommes trop perçues par les allocataires, des procédures de recouvrement ou
28 des suspensions d’allocations, lorsque Pôle emploi a versé des indemnités,
29 indûment ou par erreur, et en demande le remboursement.

30 La complexité de cette indemnisation explique aussi que cette mission est
31 considérée, dans la plupart des pays européens, comme un métier à part entière,
32 exercé par des agents spécialisés. Pôle emploi a cherché à développer la bi-
33 compétence qui concernerait aujourd’hui environ 2 500 agents d’après une étude
34 interne. Selon le rapport précité de l’IGF, la bi-compétence ne semble pas avoir
35 vocation à devenir dominante, « *le principe général en matière de gestion des*
36 *ressources humaines restant celui de la distinction entre le métier de*
37 *l’intermédiation et celui de l’indemnisation* »⁹³.

⁹³ Annexe VI - p.6.

1 **4. Les obligations de recherche d'emploi**

2 Le versement de l'Allocation de retour à l'emploi (ARE) est subordonné à
3 la signature d'un PPAE, fixant les droits et obligations du demandeur d'emploi
4 indemnisé.

5 L'indicateur n° 32 de la convention tripartite mesure l'effectivité du
6 contrôle de la recherche d'emploi. Le taux moyen de radiation pour non-réponse
7 à convocation est passé de 1,70 % en 2009 à 1,77 % en 2010.

8 De même, l'allocataire du RSA est astreint à des obligations de recherche
9 d'emploi. Toutefois, Pôle emploi n'assure le suivi de la recherche d'emploi des
10 bénéficiaires du RSA que dans la mesure où ceux-ci sont inscrits à Pôle emploi.
11 De sorte que le lien entre le versement du RSA et la recherche d'emploi est
12 assuré de façon moins directe et moins automatique que pour le versement de
13 l'allocation de retour à l'emploi.

14 S'agissant du contrôle de la recherche d'emploi, le Mouvement national des
15 chômeurs et des précaires (MNCP) a préconisé, lors de son audition, de revenir à
16 la situation antérieure en confiant cette mission aux agents des services de l'État
17 afin de garantir un climat de confiance entre chômeurs et agents de Pôle emploi.
18 Il convient toutefois de rappeler que le système de contrôle qui prévalait
19 antérieurement avait lui aussi montré ses limites compte tenu, notamment, de
20 l'insuffisance des moyens consacrés par l'État à cette mission⁹⁴.

21 **5. La lutte contre la fraude**

22 Dans son rapport public annuel 2010, les constats de la Cour soulignent que
23 les problématiques de la lutte contre la fraude constituent un enjeu essentiel de
24 maîtrise des risques pour Pôle emploi et doivent appeler une toute particulière
25 vigilance dans le contexte de la fusion et de la décision de transfert, à compter de
26 2011, du recouvrement des cotisations d'assurance chômage aux Urssaf. Ils
27 mettent également en lumière la nécessité impérieuse de simplifier et
28 d'harmoniser les outils de contrôle, sans quoi la lutte contre la fraude demeurera
29 insatisfaisante dans son ampleur comme dans ses résultats.

30 Les fraudes affectant le régime d'assurance chômage recouvrent une grande
31 variété de situations et portent sur des montants élevés. Selon les données
32 disponibles, la fraude aux cotisations (y compris le travail dissimulé) s'élèverait à
33 un peu plus d'1 Md€ et la fraude aux allocations pourrait représenter environ
34 0,8 Md€ par an.

35 Pour remédier aux insuffisances observées, la Cour recommande d'unifier
36 la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre
37 la fraude en matière sociale. Elle préconise aussi de confier à Pôle emploi, au lieu
38 des préfets, la responsabilité de réduire ou de supprimer le revenu de
39 remplacement en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations.

⁹⁴ Voir sur ce point *L'évolution de l'assurance chômage*, Cour des comptes, p. 90, 2006.

1 Par ailleurs, certains observateurs ont souligné que la polyvalence des
2 agents, sans aucune séparation des fonctions (prescripteur, payeur, contrôle),
3 constituerait un risque supplémentaire de fraude.

4 E - UNE COOPÉRATION DIFFICILE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

5 L'action de la nouvelle institution est mise en œuvre en coordination avec
6 d'une part, les différents réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement
7 existants, l'APEC, les missions locales et les organismes du réseau Cap emploi,
8 d'autre part les collectivités territoriales.

9 **1. Une articulation déficiente entre Pôle emploi et les deux réseaux de**
10 **co-traitance**

11 Les missions locales et les Permanences d'accueil, d'information et
12 d'orientation (PAIO) constituent le réseau national dédié à l'accompagnement des
13 jeunes. Elles ont pour objet d'aider les jeunes de 16 à 25 ans, notamment les
14 jeunes les plus en difficulté, à résoudre l'ensemble des questions que pose leur
15 insertion sociale et professionnelle en assurant des fonctions d'accueil,
16 d'information, d'orientation et d'accompagnement.

17 *1.1. L'orientation des jeunes vers les missions locales*

18 Un accord-cadre portant sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'État
19 et le Conseil national des missions locales (CNML) a été signé le 26 janvier 2010
20 pour une durée de cinq ans. Cet accord organise la prise en charge des
21 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, dans le cadre de la co-traitance. Il
22 fixe le flux de jeunes orientés vers les missions locales à 150 000 par an. Pôle
23 emploi rémunère cette prestation par un concours financier au budget des
24 missions locales s'élevant à 467 M€ en 2010. Ce partenariat vise notamment à
25 prémunir les jeunes d'un double accompagnement qui serait coûteux et source de
26 confusion. A noter que l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur
27 l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi
28 prévoit que le FPSPP « *passera une convention avec l'État, dans la limite de*
29 *30 millions d'euros, pour allouer aux missions locales le financement* » de
30 l'appui individualisé de 20 000 jeunes à leur arrivée dans l'entreprise.

31 En moyenne annuelle, environ 1 300 000 jeunes sont en contact avec le
32 réseau des missions locales. Parmi les jeunes accueillis pour la première fois par
33 le réseau en 2009, 23 % ont accédé à un emploi (emploi classique, emploi aidé
34 ou en alternance) et 16 % à une formation dans les six mois suivant leur premier
35 accueil⁹⁵.

36 Si les critères permettant à un agent de Pôle emploi d'orienter un jeune vers
37 une mission locale ont bien été définis par l'article 5-1 de l'accord-cadre, ceux-ci

⁹⁵ *L'activité des missions locales et PAIO en 2009*, DARES, mars 2011.

1 ne sont pas, en pratique, scrupuleusement respectés selon les témoignages
2 recueillis lors des auditions.

3 *1.2. Le suivi des jeunes en difficulté dans les quartiers sensibles*

4 Le rapport de l'IGAS relatif à l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers
5 prioritaires de la politique de la ville (2010) met en évidence une mauvaise
6 articulation entre Pôle emploi et les missions locales.

7 En ce qui concerne l'offre de service des missions locales, le constat de
8 l'IGAS est critique : « Elle souffre de moyens insuffisants et hétérogènes. »
9 Quant à Pôle emploi, cet opérateur « n'est guère adapté au suivi des jeunes en
10 difficulté, qu'il oriente de plus en plus massivement vers les missions locales au
11 moyen d'une co-traitance ambiguë ». De plus, « ce partenariat flou présente des
12 avantages différents pour les deux réseaux mais a pour conséquence de
13 pénaliser les jeunes sur le plan de la qualité de service ».

14 Pour traiter les dysfonctionnements constatés, la mission recommande,
15 d'une part qu'au sein de l'État, le pilotage de cette politique soit unifié et confié,
16 au niveau national, au ministre chargé de l'emploi et, d'autre part, qu'au niveau
17 territorial, le préfet de région puisse s'appuyer sur le service public de l'emploi et
18 développer des contractualisations avec Pôle emploi, les missions locales, les
19 collectivités territoriales et, le cas échéant, les partenaires sociaux.

20 De plus, l'État doit, sans délai, organiser la coopération entre ses deux
21 opérateurs, missions locales et Pôle emploi, et leur fixer des objectifs communs
22 et le rôle exclusif des missions locales doit être reconnu dans l'accompagnement
23 jusqu'à l'emploi des jeunes en difficulté.

24 *1.3. Le partenariat pour l'insertion des personnes handicapées*

25 Le partenariat de co-traitance avec le réseau Cap emploi s'appuie sur une
26 convention-cadre nationale se déclinant au niveau régional et départemental⁹⁶,
27 demandant aux acteurs de terrain de se mobiliser pour l'insertion professionnelle
28 des personnes handicapées, au travers d'un accompagnement assuré par Pôle
29 emploi et le réseau spécialisé Cap emploi et en recourant au développement
30 d'actions communes. La portée du partenariat semble se heurter trop souvent à
31 des difficultés de régulation des flux de demandeurs d'emploi orientés vers le
32 réseau Cap emploi et la coopération entre les opérateurs autour des services liés à
33 l'offre d'emploi reste également trop lacunaire. En 2010, Pôle emploi s'est
34 engagé, au travers de la convention de co-traitance, à financer 70 000
35 accompagnements dès lors que le nombre de demandeurs d'emploi travailleurs
36 handicapés ne diminuait pas. Or, il a décidé au début de l'année 2011 de réduire
37 de 6 000 les accompagnements financés alors que, dans le même temps, le
38 nombre de demandeurs d'emploi handicapés a augmenté de 2 %.

⁹⁶ Audition du 16 mars 2011 de Christian Rose, directeur de Cap emploi des Yvelines.

1 Enfin, les modalités de coopération entre Pôle emploi et les Maisons
2 départementales des personnes handicapées (MDPH) ont été récemment
3 clarifiées dans un nouveau modèle de convention. Une expérimentation est
4 prévue dans cinq départements afin de renforcer les échanges d'informations
5 entre Pôle emploi et les MDPH, ces dernières pourront avoir accès en
6 consultation au Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE).

7 **2. Une coopération insuffisante avec les régions**

8 Les questions les plus souvent soulevées lors des auditions concernent,
9 d'une part, la nouvelle « gouvernance » au niveau régional et, d'autre part,
10 l'articulation entre l'offre de formation financée par Pôle emploi et celle financée
11 par la région.

12 *2.1. La gouvernance en question*

13 Plusieurs des experts auditionnés ont cependant critiqué une organisation
14 « en tuyaux d'orgue » au niveau régional, préjudiciable à une bonne coordination
15 de tous les acteurs.

16 De même, bien que l'Acte II de la décentralisation (2004) ait fait en
17 principe de la région le « chef de file » en matière de formation professionnelle, il
18 est toutefois difficile de savoir en pratique qui est le véritable pilote. A cet égard,
19 Jean-Paul Denanot, Président de la commission en charge de la formation à
20 l'Association des régions de France (ARF), a déploré lors de son entretien avec
21 le rapporteur que la loi du 24 novembre 2009 soit demeurée silencieuse sur ce
22 point. Dans cette optique, l'ARF vient publier un document appelant à un
23 Acte III de la décentralisation en matière de formation professionnelle et
24 d'emploi⁹⁷.

25 De son côté, le CESER de Basse-Normandie a, dans un avis de décembre
26 2010, dénoncé cette complexité institutionnelle et proposé de faire du CCREFP
27 « l'instance incontournable de dialogue et d'élaboration d'une stratégie
28 régionale emploi-formation »⁹⁸

29 Enfin, dans un avis précédent (2007), notre Conseil avait mis en évidence le
30 fait que le partage des compétences entre l'emploi, d'une part, et la formation
31 professionnelle, d'autre part, constituait un « frein à l'émergence d'une politique
32 globale de sécurisation des parcours professionnels » et avait préconisé « un
33 élargissement des compétences des régions à l'emploi et à la formation »⁹⁹.

⁹⁷ Document, *Décentralisation Acte III : Des Régions plus fortes pour une France plus efficace*, 2011.

⁹⁸ *Accompagner et former pour insérer professionnellement les demandeurs d'emploi en Basse-Normandie*, avis du CESER de Basse-Normandie, décembre 2010.

⁹⁹ Avis adopté par le CES le 30 mai 2007 sur *La sécurisation des parcours professionnels*, rapport présenté par Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail.

1 2.2. *L'articulation entre les deux offres de formation*

2 La région est désormais le premier financeur de la formation
3 professionnelle des demandeurs d'emploi (environ 56 % des stages), devant
4 l'État (moins d'un quart) et Pôle emploi (12 %) ¹⁰⁰. Afin d'améliorer l'orientation
5 et l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, la convention tripartite invite
6 Pôle emploi à proposer aux conseils régionaux de négocier des conventions.
7 Celles-ci ont notamment pour objet de développer l'information des demandeurs
8 d'emploi sur les formations financées par les conseils régionaux ou de rechercher
9 une complémentarité entre leurs actions et celles de Pôle emploi.

10 Conformément à cet engagement contractuel, plusieurs conseils régionaux
11 ont signé des conventions avec Pôle emploi ; environ une quinzaine de
12 conventions sont en cours de signature ou de négociation ¹⁰¹.

13 **3. La coopération avec les départements**

14 Comme le souligne le rapport précité de l'IGAS-IGF, si Pôle emploi a bien
15 contribué à la mise en œuvre de la loi RSA comme prévu par la convention
16 tripartite, les résultats ont été jusqu'à présent limités.

17 3.1. *Le désengagement financier des départements*

18 Après plusieurs mois de négociation, l'Assemblée des départements de
19 France (ADF) a finalement refusé de signer la convention-cadre nationale avec
20 Pôle emploi. De plus, en dépit de leur caractère obligatoire, toutes les
21 conventions avec les conseils généraux n'ont pas encore été signées : seulement
22 une quarantaine d'entre eux auraient signé une convention contre 60 avant la
23 réforme de 2008.

24 Certains départements se sont désengagés financièrement considérant que,
25 depuis la loi du 13 février 2008, les allocataires du RSA ont, comme tous les
26 demandeurs d'emploi, accès à l'offre de service de droit commun de Pôle emploi.
27 De sorte que les départements ne financeraient plus que 400 postes (ETP) à Pôle
28 emploi, contre 600 auparavant.

29 3.2. *Le suivi chaotique des bénéficiaires du RSA*

30 En raison de l'absence d'un guichet unique des services offerts aux
31 bénéficiaires du RSA, la fonction d'accueil et d'orientation de premier niveau
32 est dispersée entre plusieurs acteurs tels que les caisses d'allocation familiales
33 (indemnisation), les services sociaux des départements, les plateformes
34 téléphoniques installées par les départements et dédiées au RSA, les Centres
35 communaux d'action sociale (CCAS), les « maisons du service public » gérées
36 par les communes notamment.

¹⁰⁰ *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2008*, DARES, juin 2010.

¹⁰¹ *État des lieux des conventions avec les Conseils régionaux*, document Pôle emploi remis au rapporteur en réponse au questionnaire n° 2.

1 Les départements doivent orienter l'allocataire du RSA, « de façon
 2 prioritaire », en vue d'une insertion professionnelle, vers Pôle emploi ou un autre
 3 organisme de placement participant au service public de l'emploi. Cet organisme
 4 désigne un référent unique d'accompagnement social et professionnel.
 5 L'allocataire doit s'engager à rechercher activement un emploi, soit en établissant
 6 un projet personnalisé d'accès à l'emploi s'il est accompagné par Pôle emploi, soit
 7 en signant avec le département un contrat précisant les actes positifs et répétés de
 8 recherche d'emploi qu'il s'engage à accomplir. Lorsque l'allocataire n'est pas
 9 disponible pour occuper un emploi, notamment en cas de difficultés liées au
 10 logement ou à son état de santé, il est orienté vers un organisme compétent en
 11 matière d'insertion sociale.

12 Dans les faits, les approches professionnelle et sociale sont souvent
 13 cloisonnées alors même que certains allocataires nécessiteraient un
 14 accompagnement relevant des deux approches. Des ruptures d'accompagnement
 15 sont fréquentes comme le montre une étude récente de la Fédération nationale
 16 des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) en 2010¹⁰².

17 3.3. Une part encore minoritaire inscrite à Pôle emploi

18 Une part encore minoritaire des allocataires du RSA est incluse dans les
 19 statistiques du chômage en France. En septembre 2010, 460 200 bénéficiaires
 20 du RSA sont inscrits à Pôle emploi comme demandeurs d'emploi en
 21 catégorie A, soit un tiers seulement des allocataires du RSA-socle (1,33
 22 millions en octobre 2010)¹⁰³. Ils sont 580 900 si l'on ajoute les bénéficiaires du
 23 RSA qui exercent une activité et qui sont recensés dans les catégories B et C
 24 des demandeurs d'emploi. Cela représente moins d'un tiers du total des
 25 bénéficiaires du RSA (1,77 millions en septembre 2010, en incluant les
 26 bénéficiaires du RSA-socle et du RSA-activité).

27 4. Le nécessaire repositionnement des maisons de l'emploi

28 Au sein du SPE, les Maisons de l'emploi ont un positionnement
 29 particulier. Structures associatives ou groupements d'intérêt public portés par
 30 une collectivité locale (commune, département) et bénéficiant, sous conditions,
 31 de financement de l'État, elles ont principalement pour fonction d'assurer la
 32 coordination des différents acteurs du SPE au niveau local et de jouer un rôle
 33 d'information et d'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi.

34 Certaines d'entre elles ont toutefois développé une offre plus approfondie,
 35 en proposant des services comparables à Pôle emploi (conseil,
 36 accompagnement, collecte d'offre et mise en relation avec les employeurs).
 37 D'autres ont un rôle essentiellement fédérateur en regroupant différents acteurs

¹⁰² *Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA*, enquête FNARS, octobre 2010.

¹⁰³ Source : DARES, publication *Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en octobre 2010*.

1 comme les missions locales ou les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi
2 (PLIE)¹⁰⁴.

3 Un rapprochement entre les missions locales et les maisons de l'emploi
4 tend à s'opérer, pour une meilleure synergie de leurs actions autour de l'acteur
5 pivot Pôle emploi.

6 Le nouveau cahier des charges des Maisons de l'emploi, introduit en 2010,
7 précise qu'elles « *n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement* » et
8 circonscrit davantage leur champ d'intervention, désormais recentré sur l'action
9 en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences au niveau
10 d'un territoire.

11 **5. Le recours à la sous-traitance**

12 Dans le cadre de la sous-traitance, plusieurs prestations spécifiques en
13 direction de demandeurs d'emploi ont été confiées à des opérateurs privés de
14 placement. Ces prestations concernent les licenciés économiques relevant des
15 dispositifs CRP/CTP, les demandeurs d'emploi fragiles qui bénéficient d'un
16 accompagnement renforcé « Trajectoire d'emploi » ou encore le programme
17 « Atout cadres » destiné aux cadres demandeurs d'emploi¹⁰⁵.

18 D'une manière générale, Pôle emploi dispose d'un nombre limité de
19 prestataires de services de placement, choisis à la suite d'appel d'offres. Les
20 principaux opérateurs de placement sont des entreprises d'intérim à dimension
21 multinationale.

22 Si l'orientation des demandeurs d'emploi vers les Opérateurs privés de
23 placement (OPP) s'inscrit d'abord dans une logique de spécialisation des
24 opérateurs par public ou par territoire, elle permet aussi une augmentation des
25 capacités d'accompagnement des demandeurs d'emploi en période de hausse de
26 chômage, afin d'alléger la charge de travail de Pôle emploi. Le montant des
27 dépenses liées au recours aux opérateurs de placement a fortement baissé dans le
28 budget prévisionnel 2011 par rapport au budget initial 2010, passant de 270 M€ à
29 95 M€.

30 Le recours aux opérateurs de placement soulève deux sortes
31 d'interrogations. La première porte sur l'opportunité de confier à des OPP le
32 suivi des publics les plus éloignés de l'emploi. L'autre concerne leur efficacité,
33 étant entendu que l'évaluation du dispositif « Cap vers l'entreprise » a conduit à
34 une appréciation mitigée de la performance des OPP¹⁰⁶. Cependant, avant de tirer
35 des conclusions définitives sur ce point, il serait intéressant de connaître les
36 résultats de l'évaluation initiée en 2010 par Pôle emploi sur le recours aux OPP.

¹⁰⁴ C'est le cas de la MEF du Cotentin en Basse-Normandie.

¹⁰⁵ Qui se substitue au programme de co-traitance géré par l'APEC, arrivé à échéance début 2010.

¹⁰⁶ *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les OPP et le programme Cap vers l'entreprise*, Crest, Ecole d'économie de Paris, 2009.

1 Cela pose, plus globalement, la question du contenu et du suivi des cahiers des
2 charges ainsi que des politiques d'évaluation.

3 **III - LES RECOMMANDATIONS DU CESE**

4 Près de trois ans après le lancement de la réforme du service public de
5 l'emploi, l'évaluation à laquelle a procédé notre assemblée fait apparaître un
6 bilan contrasté qu'il faut impérativement améliorer, si l'on veut répondre aux
7 enjeux d'une plus grande efficacité en termes de retour à l'emploi durable. Or,
8 notre pays affiche des résultats plus modestes que ceux d'autres pays européens
9 qui ont notamment accentué leurs efforts sur l'accompagnement et la formation
10 des demandeurs d'emploi et recherché une plus grande synergie au sein du
11 service public de l'emploi.

12 C'est sur ces points que le Conseil entend insister en formulant vingt deux
13 recommandations autour de quatre orientations majeures, visant à optimiser
14 l'action de Pôle emploi dans un environnement englobant l'ensemble des acteurs
15 du service public de l'emploi et répondant aux besoins des entreprises.

16 Il s'agit, d'abord, de poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du
17 service en veillant à véritablement personnaliser l'accompagnement du
18 demandeur d'emploi au plus près de ses besoins spécifiques et à développer
19 l'offre de service aux entreprises, en particulier en direction des TPE et PME. Il
20 s'agit, ensuite, d'amplifier résolument l'effort en matière de formation
21 professionnelle, d'orientation et de sécurisation des parcours professionnels des
22 demandeurs d'emploi. Enfin, ces deux axes ne peuvent porter leurs fruits que
23 s'ils s'accompagnent d'une adaptation de l'organisation et des moyens de Pôle
24 emploi avec une attention toute particulière portée aux questions de gouvernance
25 et de pilotage, questions déterminantes pour la réussite de la réforme.

26 **A - POURSUIVRE LE PROCESSUS D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE**

27 • **Recommandation n° 1 : assurer un développement harmonieux des** 28 **différents canaux d'accès aux services de Pôle emploi**

29 S'il paraît nécessaire de poursuivre le déploiement des services à distance
30 afin d'améliorer la qualité du service (pré-inscription, prise de rendez-vous en
31 ligne, dépôt d'offres en ligne etc.), le Conseil estime cependant qu'il convient de
32 veiller à un développement équilibré des différents canaux de délivrance des
33 services (physique, téléphonique, internet).

34 En effet, le développement des nouvelles technologies permet un traitement
35 de masse, mais il ne peut toutefois pas remplacer la nécessité d'un entretien
36 personnalisé ou le contact régulier en face-à-face avec le demandeur d'emploi.

37 En d'autres termes, Pôle emploi devrait être particulièrement attentif au fait
38 que le nécessaire développement des services en ligne ne se fasse pas au
39 détriment de l'accueil physique, afin d'éviter une déshumanisation des services,

1 phénomène qui a d'ailleurs fait l'objet d'une critique plus générale dans le
2 dernier rapport du médiateur de la République. Dans cet esprit, Pôle emploi
3 pourrait redéfinir l'organisation des moyens dédiés afin de redonner toute sa
4 place à l'accueil physique des demandeurs d'emploi.

5 • **Recommandation n° 2 : garantir une réelle personnalisation du**
6 **service rendu**

7 Le suivi mensuel personnalisé (SMP) devrait constituer la clé de voûte de
8 l'accompagnement du demandeur d'emploi. C'est la condition d'un
9 accompagnement réellement personnalisé.

10 Cela passe en premier lieu par la qualité du diagnostic réalisé lors du
11 premier entretien dénommé entretien d'inscription et de diagnostic (EID). Il
12 convient également de garantir un suivi mensuel du demandeur d'emploi, même
13 si les modalités de ce suivi (fréquence des contacts, possibilité d'un premier
14 entretien de SMP plus précoce) peuvent être adaptées en fonction des situations
15 personnelles ou de la durée du chômage. Ainsi, l'intensité du suivi devrait être
16 croissante selon la durée de chômage prévisible, qui est un indicateur objectif de
17 distance à l'emploi.

18 Dans le même temps, la mise en œuvre d'un suivi mensuel personnalisé
19 implique de limiter de manière notable la taille des portefeuilles des conseillers
20 de Pôle emploi, afin de tendre à la réalisation des objectifs prévus dans ce
21 domaine par la convention tripartite. A défaut, le caractère mensuel de ces
22 entretiens ne pourra être préservé en apparence qu'au prix d'un raccourcissement
23 de la durée de ces entretiens, ce qui serait préjudiciable à la qualité de
24 l'accompagnement. Cet objectif suppose de mener en parallèle une réflexion sur
25 l'organisation et les moyens adaptés à cette mission centrale.

26 • **Recommandation n° 3 : renforcer la différenciation des parcours**
27 **d'accompagnement du demandeur d'emploi**

28 Écartant l'idée d'une catégorisation administrative des demandeurs
29 d'emploi (jeunes, seniors etc.) ou d'une individualisation trop forte de leur prise
30 en charge - alors uniquement déterminée par le conseiller de Pôle emploi en
31 fonction de l'offre ou des financements disponibles -, le Conseil recommande de
32 privilégier une approche en termes de « parcours ». Ce parcours doit reposer non
33 seulement sur une évaluation plus fine de la distance à l'emploi, si possible dès
34 l'inscription du demandeur d'emploi, mais aussi sur les attentes ou projets du
35 demandeur d'emploi ainsi que sur ses expériences, y compris citoyennes.

36 En pratique, cette recommandation implique notamment de mieux
37 différencier les parcours types de l'offre de service de Pôle emploi qui
38 pourraient, par exemple, être utilement complétés par des parcours axés sur la
39 mobilité professionnelle (en cas de réorientation professionnelle) ou sur
40 l'accompagnement social pour les demandeurs d'emploi combinant plusieurs
41 facteurs de risque de chômage de longue durée (manque de qualification,
42 situation personnelle, etc.).

1 Surtout, chaque parcours doit permettre une prise en charge plus adaptée du
2 demandeur d'emploi en termes de fréquence des contacts et de prescription de
3 prestations. C'est ainsi qu'une meilleure définition des parcours devrait permettre
4 de moduler l'intensité des contacts avec le demandeur d'emploi, d'adapter la
5 taille des portefeuilles des conseillers selon les publics et de renforcer
6 l'adéquation entre le parcours et l'offre de prestations.

7 Enfin, cette logique de parcours doit faire l'objet d'une application non pas
8 mécanique mais souple de telle sorte que le demandeur d'emploi puisse avant
9 tout devenir un véritable acteur de son propre parcours et que le conseiller,
10 chargé de l'accompagner, dispose d'une marge d'autonomie suffisante dans
11 l'accomplissement de ses missions.

12 • **Recommandation n° 4 : développer l'activité de prospection et de**
13 **suivi des offres d'emploi**

14 Corollaire de la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi, la
15 question de la prospection du marché du travail se pose avec une acuité
16 particulière compte tenu de la conjoncture actuelle.

17 À cet égard, le Conseil estime nécessaire d'intensifier les efforts en matière
18 de prospection, de recueil d'offres auprès des entreprises et surtout
19 d'identification de leurs besoins, afin d'offrir des opportunités d'emploi plus
20 nombreuses et plus adaptées au profil des demandeurs d'emploi.

21 Le renforcement des liens avec les employeurs est indispensable pour
22 accroître durablement la part de marché en termes de collecte d'offres d'emploi,
23 en s'appuyant sur des partenaires comme les OPCA et les branches
24 professionnelles du secteur marchand comme non marchand, les Chambres
25 consulaires et les collectivités territoriales. Au final, c'est la qualité de l'offre de
26 service aux entreprises qui rendra Pôle emploi plus attractif et les incitera à
27 déposer des offres d'emploi. Cette démarche nécessite également une implication
28 plus forte de Pôle emploi dans la GPEC territoriale, en lien avec les observatoires
29 régionaux Emploi Formation et les observatoires de branche.

30 De même, cela suppose de bien identifier les cibles prioritaires comme, en
31 particulier, les entreprises connaissant des tensions de recrutement, les offres
32 d'emploi permettant un retour vers un emploi plus durable (CDI ou CDD de plus
33 de six mois), ou les métiers de la croissance verte, conformément aux
34 engagements de Pôle emploi dans ce domaine. Enfin, Pôle emploi doit intensifier
35 ses efforts pour assurer un suivi régulier des offres afin de réduire leurs délais de
36 satisfaction.

37 • **Recommandation n° 5 : amplifier l'aide au recrutement**
38 **notamment en direction des PME/TPE**

39 Les services aux employeurs en matière de recrutement doivent être
40 développés dans un cadre contractuel mieux formalisé : identification de leurs
41 besoins d'emploi, information sur les dispositifs existants (POE, AFPR, contrats

1 en alternance...), aide à la définition des compétences, sélection des candidats,
2 assistance au recrutement, notamment. Une attention particulière doit être portée
3 aux attentes des TPE/PME dans ce domaine.

4 À cet égard, le Conseil estime qu'il conviendrait d'expérimenter un service
5 dédié aux TPE/PME. Celles-ci sont en effet souvent confrontées à de réelles
6 difficultés de recrutement et ne disposent pas toujours des ressources internes
7 suffisantes pour mener un recrutement dans les meilleures conditions.

8 Pôle emploi doit également mobiliser ses équipes afin d'aider les
9 entreprises rencontrant des difficultés de recrutement sur certains métiers. Il
10 s'agit d'une part de réfléchir avec ces entreprises sur les méthodes de recrutement
11 pour élargir le vivier des candidats susceptibles de pourvoir les postes proposés
12 (incitation à l'usage de la méthode de recrutement par simulation (MRS)
13 notamment), d'autre part de les inciter à assouplir leurs critères de recrutement
14 par la mobilisation de mesures susceptibles de favoriser l'adaptation des
15 demandeurs d'emploi aux postes proposés.

16 • **Recommandation n° 6 : améliorer la procédure et le service**
17 **d'indemnisation**

18 La mission d'indemnisation assurée par Pôle emploi - qui comprend
19 l'examen de la demande d'allocation, la liquidation, le paiement et le suivi de
20 l'allocation - est essentielle pour le demandeur d'emploi. Elle constitue de fait le
21 premier élément de la sécurisation de son parcours professionnel, étape préalable
22 à son inscription dans une démarche de parcours et de construction de projet. Il
23 importe à tout le moins de veiller à ce que les demandeurs d'emploi soient
24 indemnisés dans les meilleurs délais.

25 Le Conseil a bien noté qu'une démarche de dématérialisation de
26 l'attestation employeur était en cours, ce qui devrait contribuer à réduire les
27 délais d'indemnisation des demandeurs d'emploi. Il tient toutefois à insister sur
28 la nécessité d'une meilleure information du demandeur d'emploi concernant le
29 calcul de ses droits et de l'amélioration de la lisibilité des courriers qui lui sont
30 adressés, comme le suggérait le Médiateur de Pôle emploi (rapport 2009).

31 • **Recommandation n° 7 : mieux prendre en compte les**
32 **préoccupations des usagers**

33 L'utilisateur doit être replacé au centre du service public de l'emploi et ses
34 préoccupations mieux prises en compte. En dépit des progrès réalisés dans ce
35 domaine ces dernières années, Pôle emploi devrait intensifier ses efforts dans
36 trois directions.

37 Tout d'abord, le médiateur de Pôle emploi doit disposer d'une autonomie
38 statutaire suffisante pour accomplir sa mission en toute indépendance. Une
39 nomination par le conseil d'administration - au lieu du directeur général comme
40 actuellement - serait de nature à renforcer son indépendance.

1 Ensuite, comme le préconise très justement le dernier rapport du médiateur
 2 de Pôle emploi, les voies de recours des usagers doivent être simplifiées.
 3 L'unification du droit applicable aux relations de Pôle emploi avec les usagers
 4 constituerait une simplification particulièrement opportune. En outre, un meilleur
 5 suivi des réclamations doit être mis en œuvre par Pôle emploi en s'appuyant
 6 notamment sur les instances paritaires régionales.

7 Enfin, il faut veiller à ce que les comités de liaisons, qui permettent
 8 d'aborder les problèmes rencontrés par les demandeurs d'emploi, soient
 9 régulièrement réunis et que les conditions de leur bon fonctionnement soient
 10 assurées.

11 B - ACCENTUER L'EFFORT DE FORMATION ET DE SÉCURISATION DES PARCOURS
 12 PROFESSIONNELS

13 • **Recommandation n° 8 : intensifier l'intervention des dépenses de**
 14 **formation et d'accompagnement**

15 D'une manière générale, le mouvement amorcé depuis quelques années -
 16 qualifié d'activation des dépenses d'assurance chômage- visant notamment à
 17 utiliser une partie des contributions au régime d'assurance chômage à des actions
 18 de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, devra être
 19 poursuivi et intensifié.

20 En effet, la persistance d'un niveau de chômage élevé et l'existence d'offres
 21 d'emploi non pourvues (dont beaucoup de courte durée) imposent que
 22 l'opérateur maintienne son effort d'intervention en faveur des demandeurs
 23 d'emploi, en particulier s'agissant du financement des aides au développement
 24 des compétences, de manière à faciliter leur réinsertion sur le marché du travail.

25 Plus globalement, la démarche de Pôle emploi doit contribuer à l'élévation
 26 des qualifications et à la reconversion des demandeurs d'emploi, dans le cadre de
 27 sa mission de service public de l'emploi.

28 • **Recommandation n° 9 : sanctuariser les crédits d'intervention en**
 29 **faveur des demandeurs d'emploi**

30 Dans la nomenclature budgétaire de Pôle emploi, les dépenses
 31 d'intervention consenties au profit des demandeurs d'emploi figurent à la
 32 troisième section de son budget, tandis que les dépenses de fonctionnement du
 33 nouvel opérateur (personnel, investissements immobiliers...) figurent dans la
 34 quatrième section du budget.

35 Toutefois, en dépit de la séparation de ces deux catégories de dépenses, les
 36 recettes budgétaires correspondant à ces deux sections ont été globalisées, ce qui
 37 pourrait conduire à des arbitrages budgétaires défavorables aux dépenses
 38 d'intervention qui bénéficient aux demandeurs d'emploi.

39 Pour se prémunir contre une telle possibilité, le Conseil propose de revoir
 40 la nomenclature budgétaire de Pôle emploi, laquelle devrait prévoir une

1 séparation stricte non seulement entre les dépenses des sections III et IV mais
2 aussi entre les recettes afférentes à ces deux sections.

3 Par voie de conséquence, cette nouvelle organisation budgétaire obligera à
4 une clarification dans les financements de l'Etat et de l'assurance chômage, l'Etat
5 devant préciser ce qu'il finance au titre des missions de service public, et
6 l'assurance chômage au titre de l'activation de ces dépenses.

7 Avec le même souci de transparence budgétaire, une rémunération au coût
8 réel des opérations de gestion effectuées par Pôle emploi pour le compte de l'Etat
9 (gestion de l'allocation de solidarité spécifique par exemple) permettrait une
10 meilleure rémunération du service rendu par l'opérateur unique.

11 • **Recommandation n° 10 : développer l'offre de service en matière de**
12 **formation professionnelle et d'acquisition des compétences clés**

13 La formation professionnelle demeure encore trop peu mobilisée pour les
14 demandeurs d'emploi alors qu'elle constitue un élément clé de leur parcours. Les
15 efforts engagés pour développer l'offre de formation doivent être poursuivis et
16 amplifiés. L'accès des demandeurs d'emploi aux actions de formation
17 diplômantes et qualifiantes doit être facilité, que ce soit pour satisfaire leur
18 besoins d'acquisition ou de développement de compétences, y compris dans le
19 cadre d'un projet personnel, ou pour répondre aux besoins de recrutement des
20 entreprises.

21 La qualité de l'orientation des demandeurs d'emploi doit de fait progresser.
22 Cela passe d'abord par une plus grande professionnalisation des conseillers
23 personnels et la consolidation de leur mission d'orientation de premier niveau, en
24 intervenant sur un double plan : d'une part en termes de connaissance du marché
25 du travail, des secteurs professionnels, des métiers et de leurs évolutions, voire
26 l'émergence de nouvelles filières, d'autre part, sur l'étendue des possibilités
27 offertes en matière de formation professionnelle. Le rôle des psychologues
28 chargés de l'orientation, issus de l'AFPA, est également essentiel dans cette
29 démarche, au travers notamment du POPS qui doit véritablement monter en
30 puissance. Il semble, en outre, utile de généraliser au sein de chaque agence la
31 fonction de « référent formation » dans une logique d'expertise de second niveau,
32 de construction de l'offre de formation et d'ingénierie financière.

33 À cet égard, le recours systématique et exclusif au code ROME, visant à un
34 rapprochement rapide des offres et demandes d'emploi en raisonnant par métier,
35 conduit à un classement réducteur et peu pertinent des demandeurs d'emploi et se
36 révèle, du point de vue même des entreprises, inadapté à leurs besoins.

37 Notre assemblée propose de sortir de cette logique au profit d'une gestion
38 par les qualifications et les compétences, en mettant l'accent sur les compétences
39 transversales et transférables, dans un contexte de mobilités professionnelles et
40 de reconversion. En tout état de cause, il importe de veiller à l'actualisation
41 régulière du code ROME et à la prise en compte des nouveaux métiers.

1 Enfin, il apparaît souhaitable de mobiliser davantage Pôle emploi sur
2 l'acquisition des compétences clés. En ce sens, il pourrait être envisagé
3 l'organisation, au sein des agences et sous la responsabilité de Pôle emploi,
4 d'ateliers animés par des associations pour accompagner les demandeurs
5 d'emploi dans la familiarisation avec les outils numériques, la maîtrise de la
6 langue ou la lutte contre l'illettrisme. Ces ateliers auraient le double intérêt
7 d'ouvrir davantage Pôle emploi sur l'extérieur et d'offrir proximité et souplesse
8 aux usagers.

9 • **Recommandation n° 11 : construire un portail d'information sur**
10 **l'offre de formation disponible**

11 L'amélioration du système d'information en matière de prescription et
12 d'inscription en formation, notamment en participant activement à la création d'un
13 extranet pour connaître les formations financées pour les demandeurs d'emploi,
14 doit constituer une des priorités de Pôle emploi.

15 Pour garantir la lisibilité de l'offre de formation, son accessibilité et
16 l'efficacité de la prescription, Pôle emploi doit participer à l'élaboration d'un
17 outil commun de mise à disposition de l'offre de formation avec les autres
18 acheteurs de formation pour les demandeurs d'emploi, notamment les conseils
19 régionaux, l'État, les OPCA et le réseau des Cap emploi.

20 Ce pourrait être un outil national, comme le propose Jean-Marie Marx dans
21 son rapport sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (2010), ou
22 régional en s'appuyant prioritairement sur l'outil des CARIF-OREF
23 interconnecté au niveau national.

24 • **Recommandation n° 12 : faciliter la mobilisation des droits acquis**
25 **en matière de formation**

26 Certains dispositifs et outils qui participent de la sécurisation des parcours
27 professionnels mériteraient d'être davantage mobilisés, qu'il s'agisse du congé
28 individuel de formation (CIF)-CDD, du droit individuel à la formation (DIF) dit
29 « portable », de la VAE, voire du passeport formation.

30 Dans ces conditions, Pôle emploi doit accompagner les demandeurs
31 d'emploi à faire valoir leurs droits individuels et faciliter l'accès à la VAE,
32 notamment auprès des OPCA et, pour cela, développer une ingénierie financière
33 spécifique.

34 • **Recommandation n° 13 : impliquer davantage Pôle emploi dans le**
35 **recours aux contrats aidés et en alternance et dans leur suivi**

36 Dans un contexte de chômage de masse, le recours accru aux contrats aidés
37 (contrats uniques d'insertion notamment) constitue un des moyens d'action de
38 Pôle emploi. Pôle emploi peut également contribuer - en lien avec les besoins
39 d'emploi des entreprises - au développement de contrats en alternance permettant
40 aux demandeurs d'emploi de cumuler formation et contrat de travail.

1 Le Conseil considère que le volume des contrats aidés, du côté de l'État,
2 devrait être davantage lissé dans le temps afin d'en limiter les à-coups
3 conjoncturels et donner lieu à une concertation plus étroite avec Pôle emploi.

4 De plus, le recours accru aux contrats aidés et aux contrats en alternance
5 (apprentissage et contrats de professionnalisation), implique une évaluation fine
6 des besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs. Outre une implication
7 accrue dans la valorisation des contrats aidés et des contrats en alternance, Pôle
8 emploi doit aussi être mobilisé sur le suivi de ces contrats. En effet, il est
9 essentiel de veiller à la qualité de ces contrats en termes de formation,
10 d'accompagnement et d'insertion professionnelle.

11 • **Recommandation n° 14 : mieux articuler activités réduites, chômage**
12 **partiel et formation**

13 Le nombre de demandeurs d'emploi contraints à exercer une activité
14 réduite (travail à temps partiel ou temps incomplet) face à l'impossibilité d'être
15 embauchés sur un temps plein est en progression constante. Aujourd'hui, cette
16 situation concerne un demandeur d'emploi sur trois. Il importe de veiller à ce
17 qu'ils puissent bien accéder aux actions de formation de Pôle emploi ou des ses
18 partenaires.

19 Par ailleurs, des progrès restent à accomplir pour mieux articuler chômage
20 partiel et formation, comme vient de le souligner la Cour des comptes dans son
21 dernier rapport public annuel (2011).

22 Dans toute la mesure du possible, les périodes de chômage partiel doivent,
23 pendant les baisses conjoncturelles d'activité, être mises à profit pour développer
24 les compétences et les qualifications des salariés, dans une logique de parcours
25 maîtrisé, de telle sorte que les entreprises soient prêtes à aborder la reprise
26 d'activité dans les meilleures conditions.

27 De manière plus générale, la question du financement du chômage partiel et
28 de son niveau doit être aujourd'hui posée de façon à améliorer l'efficacité du
29 régime. Le dispositif d'indemnisation du chômage partiel devrait être mieux
30 mobilisé et être utilisé comme un outil de sécurisation des parcours
31 professionnels des salariés, sans oublier son importance en tant qu'instrument
32 d'une politique économique.

33 C - ADAPTER L'ORGANISATION ET LES MOYENS DE PÔLE EMPLOI

34 • **Recommandation n° 15 : poursuivre la structuration du réseau sur**
35 **la base du schéma-cible adopté par le Conseil d'administration**

36 Dans le respect des engagements pris dans le cadre de la convention
37 tripartite, le déploiement du nouveau schéma-cible des implantations adopté par
38 le conseil d'administration en 2010 devra se poursuivre.

39 Selon notre assemblée, le coût global de sa mise en œuvre ainsi que le
40 calendrier de déploiement des opérations mériteraient d'être rapidement clarifiés.

1 Cette structuration du réseau devra par ailleurs s'accompagner d'une optimisation
2 des fonctions support comme prévu dans la convention tripartite, dans un objectif
3 de redéploiement des ressources en faveur de l'accompagnement des demandeurs
4 d'emploi.

5 • **Recommandation n° 16 : renforcer la coopération avec les autres**
6 **acteurs du service public de l'emploi**

7 Pôle emploi doit franchir une nouvelle étape dans la territorialisation de son
8 action en déployant une offre de service adaptée à la diversité des problématiques
9 des territoires. Cette démarche suppose des partenariats renforcés avec
10 l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi à tous les niveaux : régional,
11 départemental et local.

12 Au niveau régional, il semble essentiel de mieux articuler les offres de
13 formation proposées par Pôle emploi et les conseils régionaux. En ce sens, les
14 initiatives, encore isolées, d'appels d'offres communs ou complémentaires
15 méritent d'être développées.

16 Au niveau départemental, le suivi des bénéficiaires du RSA, relevant de
17 Pôle emploi pour l'accompagnement professionnel, des départements pour
18 l'accompagnement social et des régions pour le financement de certaines
19 formations, doit être décloisonné et rationalisé.

20 Au niveau local, la tendance d'un rapprochement entre les missions locales
21 et les maisons de l'emploi, qui semble s'opérer, doit être encouragée.

22 Au-delà, il importe de nouer aussi des partenariats opérationnels et
23 efficaces avec les OPCA, les organisations professionnelles et les comités de
24 bassins d'emploi, par exemple.

25 • **Recommandation n° 17 : mieux prendre en compte les risques**
26 **psychosociaux dans le management et l'organisation du travail**

27 Dans le contexte particulier de la fusion, le management de Pôle emploi a
28 été particulièrement mobilisé sur la mise en place de la nouvelle organisation aux
29 plans matériel et juridique, reléguant de fait au second plan la question pourtant
30 primordiale des conditions de travail et de la santé au travail. Or, le bien-être au
31 travail participe aussi de la qualité de l'accompagnement des demandeurs
32 d'emploi.

33 Les réorganisations du travail sont souvent anxiogènes. Elles doivent faire
34 l'objet, notamment de la part des managers de proximité en lien avec les
35 représentants du personnel, d'un suivi attentif afin d'en mesurer toutes les
36 implications humaines et, ainsi, de mieux prévenir les risques psychosociaux.
37 Cela passe aussi par une délégation plus forte des responsabilités au niveau local
38 ainsi que sur l'accompagnement et l'écoute des équipes de travail.

39 Il est fondamental d'encourager toutes les initiatives visant à sensibiliser les
40 managers de Pôle emploi à la question de la prévention des risques
41 psychosociaux. À cet égard, notre assemblée invite à la reprise rapide du

1 dialogue social sur cette question essentielle et à la négociation d'un plan de
2 prévention des risques psychosociaux.

3 • **Recommandation n° 18 : engager une réflexion sur l'évolution des**
4 **métiers**

5 La refonte en cours des dispositifs d'accueil des demandeurs d'emploi ainsi
6 que la personnalisation accrue du service rendent nécessaire une réflexion
7 d'ensemble sur l'évolution des métiers à Pôle emploi. Dans le prolongement de
8 cette réflexion, Pôle emploi devrait être amené à préciser, en concertation étroite
9 avec les représentants des organisations syndicales, la définition du socle
10 commun de compétences pour les conseillers en relation avec le public ainsi que
11 le niveau de spécialisation des agents pour chacune des grandes missions
12 (accueil, accompagnement, indemnisation, services aux employeurs).

13 Face aux évolutions en cours et à venir des métiers, le Conseil préconise de
14 renforcer l'effort de formation des conseillers afin qu'ils puissent accompagner et
15 conseiller au mieux les demandeurs d'emploi et les entreprises

16 • **Recommandation n° 19 : accroître les moyens de Pôle emploi**

17 Les besoins sont considérables en matière d'accompagnement des
18 demandeurs d'emploi, mais aussi d'aide au recrutement pour les entreprises,
19 notamment dans les secteurs en tension.

20 Certes, les gains de productivité générés par la fusion et l'optimisation des
21 fonctions support, initialement attendus mais difficilement quantifiables
22 aujourd'hui, devraient permettre de dégager quelques marges de manœuvre à
23 moyen terme. Mais les objectifs d'une personnalisation accrue du service - réel
24 suivi mensuel personnalisé, réduction notable de la taille des portefeuilles par
25 conseiller, service dédié aux TPE-PME, notamment - impliquent une
26 densification des moyens humains et budgétaires de Pôle emploi.

27 À la lumière des expériences européennes, un accroissement significatif des
28 moyens du service public de l'emploi consacrés à l'accompagnement, notamment
29 des publics les plus éloignés de l'emploi, s'impose. Il convient aussi de prendre
30 en compte le retour sur investissement en termes de réduction des dépenses
31 d'indemnisation grâce à un service public de l'emploi plus performant.

32 D - RÉNOVER LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE

33 • **Recommandation n° 20 : rénover la gouvernance de Pôle emploi en**
34 **renforçant la place des partenaires sociaux**

35 Il ressort des nombreuses auditions que la gouvernance de Pôle emploi
36 n'est pas optimale au regard de ses missions de service public de l'emploi et
37 qu'elle doit être profondément rénovée. La situation actuelle appelle plusieurs
38 évolutions institutionnelles de manière à renforcer le pilotage stratégique de
39 l'opérateur unique par le conseil d'administration dont la composition doit être
40 revue et les moyens d'action sensiblement renforcés.

1 S'agissant de la composition du conseil d'administration, le principe du
2 « tripartisme » doit être réinterrogé, après clarification juridique du statut de Pôle
3 emploi, et l'équilibre des pouvoirs entre ses trois principales composantes (Etat,
4 représentants des employeurs, représentants des salariés) mieux garanti. Afin de
5 redonner aux partenaires sociaux toute leur place, notre assemblée préconise de
6 clarifier également le rôle des acteurs et leurs responsabilités, et de réserver le
7 pouvoir délibératif aux seuls représentants de ces trois composantes au sein du
8 conseil d'administration dont le président serait désigné parmi ses membres.
9 Longuement débattue, cette proposition laisse ouverte une autre option qui est
10 celle du paritarisme.

11 À titre consultatif, la composition du conseil d'administration gagnerait en
12 revanche à être élargie à d'autres représentants des collectivités territoriales
13 (régions, départements, communes), du monde associatif ainsi qu'à des
14 personnalités qualifiées. En tant que principal financeur de Pôle emploi, l'Unédic
15 a également vocation à siéger es qualité.

16 Mais ce rééquilibrage institutionnel n'a de sens que s'il s'accompagne d'un
17 renforcement significatif des attributions et des moyens d'action du Conseil
18 d'administration, véritablement recentré sur des fonctions stratégiques. Sans
19 prétendre à l'exhaustivité, plusieurs mesures iraient dans ce sens.

20 D'abord, le Conseil d'administration devrait davantage peser dans la
21 procédure de désignation du Directeur général de Pôle emploi, en conformité
22 d'ailleurs avec les missions confiées à ce dernier, notamment de préparer et de
23 mettre en œuvre les décisions prises par l'instance délibérante. Une nomination
24 sur proposition conforme du conseil d'administration serait de nature à mieux
25 asseoir l'autorité de cette instance.

26 Ensuite, il apparaît nécessaire de conférer à Pôle emploi une plus grande
27 autonomie budgétaire et de gestion. S'il dispose en droit de la capacité de lever
28 des emprunts pour financer sa politique d'investissement, cette possibilité lui est
29 interdite en pratique par les autorités de tutelle en tant qu'opérateur public de
30 l'Etat. A cet égard, il convient de clarifier la nature juridique de Pôle emploi dont
31 le statut d'établissement public national disposant d'une comptabilité privée et de
32 personnels régis pour l'essentiel par le Code du travail, est source d'insécurité
33 juridique dans de nombreux domaines. En outre, Pôle emploi devrait avoir une
34 plus grande latitude dans l'utilisation de ses ressources, notamment en matière de
35 gestion des emplois qui sont aujourd'hui plafonnés par la loi de finances, alors
36 que son statut d'opérateur de l'Etat au sens de la LOLF est discutable. De même,
37 sur un plan budgétaire, Pôle emploi devrait être associé de manière plus étroite
38 en amont, au moment de la préparation de la loi de finances, sur le montant des
39 crédits qui lui sont alloués.

1 De plus, à cette rigidité budgétaire s'ajoutent des missions nouvelles ou des
2 transferts de tâches, pas toujours accompagnés des moyens correspondants, qui
3 résultent de décisions ministérielles - d'ailleurs insuffisamment concertées avec
4 l'opérateur - ou de négociations interprofessionnelles.

5 Cela pose plus largement la question de la cohérence des politiques de
6 l'emploi et du rôle effectif du Conseil national de l'emploi qui en principe doit
7 concourir à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi
8 et veiller à la mise en cohérence des actions.

9 • **Recommandation n° 21 : repenser la gouvernance régionale**

10 Vouloir concilier une politique de l'emploi, relevant pour l'essentiel de la
11 compétence de l'État, les exigences d'une gestion paritaire de l'assurance
12 chômage - fruit de notre histoire sociale - et les impératifs de la décentralisation
13 notamment en matière de formation professionnelle, ressemble un peu à la
14 quadrature du cercle.

15 Alors que l'efficacité du retour à l'emploi suppose une intégration plus
16 forte de l'emploi et de la formation professionnelle, notre organisation
17 institutionnelle demeure encore trop cloisonnée et insuffisamment déconcentrée à
18 l'échelon régional, eu égard aux fortes disparités et spécificités territoriales du
19 marché du travail.

20 Un des facteurs clé de succès de cette démarche réside dans une implication
21 forte des responsables de Pôle emploi au niveau local, qui doivent disposer pour
22 cela d'une délégation de responsabilité suffisante.

23 De même, le rôle des Institutions paritaires régionales (IPR) doit être
24 renforcé afin de leur permettre de remplir pleinement l'ensemble des missions
25 qui leur sont dévolues par la convention tripartite. Elles occupent en effet une
26 place primordiale de par leur connaissance du marché du travail et leurs liens
27 avec les autres structures paritaires, notamment les OPCA, sur la formation et
28 l'emploi des demandeurs d'emploi et sur la gestion des dispositifs favorisant leur
29 reclassement.

30 Il est par ailleurs fondamental de veiller à la cohérence et à la coordination
31 des politiques d'emploi et de formation professionnelle définies à l'échelon
32 régional. En ce sens, le Conseil préconise de regrouper le conseil régional de
33 l'emploi (CRE) et le comité de coordination régional de l'emploi et de la
34 formation professionnelle (CCREFP) dont la composition et les attributions se
35 recouvrent en partie, afin de faire émerger une véritable vision stratégique
36 territoriale.

1 Enfin, dans un paysage institutionnel éclaté à l'échelon régional, Pôle
2 emploi doit devenir l'opérateur pivot du service public de l'emploi et de la
3 formation professionnelle. C'est pourquoi le Conseil estime qu'il ne faut pas
4 s'interdire, à plus long terme, de réfléchir à la faisabilité d'Agences régionales de
5 l'emploi et de la formation (AREF), même si cette idée n'a pas recueilli un avis
6 unanime. Ces agences prendraient la forme d'un établissement public doté d'un
7 conseil d'administration dont la composition tripartite serait similaire à celle de
8 Pôle emploi au niveau national. Les autres principaux acteurs du service public
9 de l'emploi - collectivités territoriales, missions locales, maisons de l'emploi etc.
10 - devraient pouvoir siéger au conseil d'administration à titre consultatif. Le
11 niveau national de Pôle emploi serait bien entendu maintenu mais recentré sur la
12 définition des grandes orientations stratégiques, la ventilation des budgets entre
13 les nouvelles agences régionales, la conclusion et le suivi de conventions
14 d'objectifs et de moyens avec chacune des AREF, notamment.

15 • **Recommandation n° 22 : recentrer le pilotage par la performance**
16 **sur des indicateurs de qualité et d'efficacité de retour à l'emploi**

17 Les objectifs fixés à Pôle emploi dans la convention tripartite se déclinent
18 dans une batterie d'indicateurs trop nombreux et principalement focalisés sur
19 l'activité et les processus opérationnels alors qu'il conviendrait de bien distinguer
20 les indicateurs de qualité, d'efficacité et d'efficience.

21 Pour notre assemblée, le pilotage opérationnel des services de Pôle emploi
22 devrait s'appuyer sur un nombre d'indicateurs plus réduit et d'ordre plus
23 qualitatif, en termes de suivi du retour à l'emploi, d'actions de formation, de
24 développement de partenariats et d'efficience du service.

25 De ce point de vue, un indicateur de « taux d'intégration » qui mesurerait,
26 comme c'est le cas en Allemagne, à la fois l'insertion sur le marché du travail et
27 l'insertion dans un dispositif de formation professionnelle semble
28 particulièrement pertinent. De même, la durée de chômage, notamment la part
29 des chômeurs de très longue durée (plus de 24 mois consécutifs de chômage)
30 constitue un indicateur important à suivre. Il en va de même de l'indicateur à
31 bâtir, en s'appuyant sur les travaux du Conseil national de l'information
32 statistique (CNIS) en 2008, de façon à mesurer la récurrence au chômage des
33 demandeurs d'emploi. Enfin un autre indicateur pourrait mesurer le degré
34 d'ouverture de Pôle emploi aux dispositifs de formation financés par les autres
35 acteurs ainsi que le délai entre la prescription et l'entrée effective en formation
36 ou de toute autre prestation.

37 La mise au point et le suivi d'indicateurs d'efficience, pondérés par la
38 conjoncture, supposent au préalable de disposer d'un outil de comptabilité
39 analytique assez fin et d'un système d'information efficace, qui aujourd'hui
40 conduit à un manque de fiabilité de certains indicateurs de performance. De
41 même, la mesure de l'efficacité de retour à l'emploi implique de progresser dans
42 la connaissance des motifs de sortie des listes des demandeurs d'emploi.

1 Le pilotage de Pôle emploi pourrait être amendé dans ce sens lors de la
2 renégociation de la convention tripartite, dont il conviendra d'assurer un réel
3 suivi, en particulier au travers du comité de suivi dont le fonctionnement régulier
4 doit être assuré et les prérogatives renforcées.

5 Enfin, les travaux, fort utiles, du comité d'évaluation devraient être mieux
6 valorisés et trouver une traduction concrète dans l'organisation et le
7 fonctionnement de Pôle emploi. La récente ouverture de sa composition à des
8 personnalités extérieures doit également être poursuivie.

1

CONCLUSION

2 Depuis une trentaine d'années, le marché de l'emploi doit faire face à
3 plusieurs défis : des destructions massives d'emplois dans certains secteurs
4 professionnels et des créations toutes aussi massives dans d'autres, y compris en
5 termes de nouveaux métiers ; une pénurie d'emplois en même temps que des
6 offres d'emploi non satisfaites ; des politiques de flexibilité externe ; un profond
7 besoin d'évolution des compétences et des qualifications.

8 Les périodes de chômage sont des sources d'insécurité sociale et financière.
9 Au-delà des questions d'indemnisation, fondamentales pour le demandeur
10 d'emploi, il faut faire en sorte que ces périodes soient pleinement mises à profit.

11 Dans un contexte de chômage de masse, la recherche d'un emploi reste un
12 exercice difficile pour tout demandeur d'emploi à un moment où celui-ci est
13 fragilisé, tant sur un plan psychologique que financier. Si le demandeur d'emploi
14 n'est pas accompagné de manière efficace, le découragement peut alors
15 rapidement s'installer et le retour à l'emploi s'éloigner encore davantage.

16 Il revient donc au service public de l'emploi d'aider à la construction d'une
17 (ré)insertion professionnelle rapide et pérenne ainsi que de soutenir et
18 d'accompagner dans la durée les personnes privées d'emploi.

19 Pôle emploi, avec d'autres, doit disposer de moyens adaptés pour proposer
20 aux entreprises et aux personnes des services les plus personnalisés possibles.

21 Pour atteindre cet objectif, l'ensemble des acteurs du service public de
22 l'emploi, au-delà des pré-carrés, doivent contribuer à cet enjeu que représente la
23 construction des mobilités professionnelles, notamment au niveau territorial, pour
24 mieux répondre aux besoins évolutifs des entreprises et aux demandes des actifs.

25 Pôle emploi doit, tout en restant un outil de placement, devenir, dans les
26 territoires, un outil de gestion des ressources humaines au service des entreprises
27 et des salariés privés ou non d'emplois.

28 Dans cette perspective, pour que la création de Pôle emploi soit une chance,
29 une gouvernance tripartite plus équilibrée, plus autonome, est indispensable. Elle
30 doit pouvoir définir des priorités, se doter d'une stratégie et se donner les moyens
31 nécessaires.

32 La territorialisation des politiques et des partenariats, la personnalisation
33 des accompagnements des entreprises et des personnes, la stabilisation des
34 dispositifs et l'implication des personnels sont des dimensions qui doivent
35 participer de cette stratégie qui fait aujourd'hui défaut.

36

ANNEXES

1 Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées

- 2 En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :
- 3 - M. Jean-Marie Marx, directeur général de l'Agefatoria (association
4 pour la gestion du fonds d'assurance formation des salariés du secteur
5 agroalimentaire) ;
 - 6 - M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, accompagné
7 de Mme Lysiane Soubeyrand, directrice de la communication et des
8 relations institutionnelles et M. Alain Cazeuneuve, directeur de
9 cabinet, direction générale de Pôle emploi ;
 - 10 - M. Dominique-Jean Chertier, président de Pôle emploi ;
 - 11 - M. Jean-Patrick Gille, député d'Indre-et-Loire, président de l'Union
12 nationale des missions locales, accompagné de Mme Christelle
13 Tavares, déléguée générale ;
 - 14 - Mme Karine Brard-Guillet, chargée de mission, Conseil national des
15 missions locales, accompagnée de M. Yvon Auton, chargé de
16 communication ;
 - 17 - M. Jacky Chatelain, directeur général de l'APEC ;
 - 18 - M. Christian Rose, directeur Insertion handicapés Yvelines (IHY),
19 Cap emploi 78 ;
 - 20 - M. Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation
21 professionnelle, accompagné de Mme Perrine Barré, chef de la
22 mission Marché du travail ;
 - 23 - M. Gaby Bonnard, président de l'Unédic ;
 - 24 - M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic ;
 - 25 - M. Jean-Louis Walter, médiateur de Pôle emploi ;
 - 26 - Mme Rose-Marie Van Lerberghe, présidente du directoire de Korian,
27 auteur du rapport *Pour une dynamique territoriale de l'emploi* (avril
28 2010) ;
 - 29 - M. Jean-Baptiste de Foucauld, fondateur et ancien président de
30 « Solidarités nouvelles face au chômage » ;
 - 31 - M. Gilles de Labarre, président de « Solidarités nouvelles face au
32 chômage » ;
 - 33 - M. Patrick Boulte, vice-président de « Solidarités nouvelles face au
34 chômage » ;
 - 35 - M. Marc Desplat, président de Mouvement national des chômeurs et
36 des précaires (MNCP) ;

- 1 - M. Pierre-Edouard Magnan, trésorier du Mouvement national des
2 chômeurs et des précaires (MNCP) accompagné de M. Robert
3 Scalese, membre du MNCP ;
4 - M. Alain Florin, membre du Bureau du Comité national CGT
5 chômeurs ;
6 - Mme Marie-Françoise Leflon, secrétaire nationale de la CFE-CGC ;
7 - Mme Catherine Martin, directrice des affaires sociales au MEDEF ;
8 - M. Joseph Bellanca, secrétaire général de l'Union départementale des
9 syndicats FO Haute-Garonne ;
10 - M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME ;
11 - M. Lionel Marie, représentant de la fédération CGT des organismes
12 sociaux ;
13 - M. Pierre Burban, secrétaire général de l'UPA ;
14 - Mme Gabrielle Simon, vice-présidente de la CFTC ;
15 - M. Jean-Cyril Le Goff, secrétaire général adjoint du syndicat UNSA-
16 Pôle emploi ;
17 - M. Noël Daucé, membre du bureau national du SNU-Pôle emploi
18 FSU ;
19 - M. Gérard Goupil, secrétaire général de l'UNAPL ;
20 - Mme Catherine Lebrun, secrétaire nationale de Solidaires ;
21 - M. Philippe Blanchard, inspecteur général des affaires sociales
22 (IGAS) ;
23 - M. Nicolas Bondonneau, inspecteur des affaires sociales (IGAS).

24
25 *
26 * *

27
28
29 Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré plusieurs personnalités, dont la liste
30 figure également en annexe, qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions à
31 ce sujet, et notamment le CESER de Basse-Normandie et son président Jean
32 Callewaert.

33 La section du travail et de l'emploi et son rapporteur tiennent à leur
34 exprimer tous leurs remerciements ainsi qu'à l'ensemble des personnalités pour
35 leur apport aux travaux.

36

1	Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ¹⁰⁷	
2	Alduy Jean-Paul,	sénateur des Pyrénées Orientales, rapporteur de la
3		mission sénatoriale sur la réforme du service public de
4		l'emploi
5	Balestan Alain,	directeur de cabinet, direction régionale Île-de-France,
6		Pôle emploi
7	Balmayr Dominique,	président du Conseil national de formation
8		professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)
9	Betraoui Linda,	responsable d'équipe, l'agence Pôle emploi Paris 12 ^{ème}
10	Brefort Rémy,	directeur régional de la DIRECCTE de Basse-
11		Normandie
12	Caïla Philippe,	directeur général de l'association nationale pour la
13		formation professionnelle (AFPA)
14	Da Costa Francis,	vice-président du Fonds paritaire de sécurisation des
15		parcours professionnels (FPSPP)
16	Denanot Jean-Paul,	président de la commission Formation professionnelle,
17		Association des régions de France (ARF)
18	Dole Philippe,	inspecteur général des affaires sociales (IGAS)
19	Dubois Lionel,	instance paritaire régionale (IPR) de Basse-Normandie
20	Gabison Guillaume,	administrateur principal, commission des affaires
21		sociales, Sénat
22	Guilbert Yannick,	directeur de la Maison de l'emploi et de la formation
23		(MEF) du Cotentin
24	Jeannerot Claude,	sénateur du Doubs, président de la mission sénatoriale
25		sur la réforme du service public de l'emploi
26	Joly Stephan,	directeur de l'agence Pôle emploi Paris 12 ^{ème}
27	Lachouque Pierre-Henri,	chargé de l'emploi et de la mobilité, direction PSA
28	Lallier-Beaulieu Michèle,	directrice régionale de Pôle emploi, Basse-Normandie
29	Lardy Stéphane,	vice-président du conseil d'administration de Pôle
30		emploi, président du comité d'évaluation, membre du
31		CESE
32	Lavolo Nathalie,	responsable de l'offre de formation, CARIF-OREF de
33		Basse-Normandie
34	Lecrès Marie-Odile,	présidente de la Maison de l'emploi et de la formation
35		(MEF) du Cotentin

¹⁰⁷ Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

1	Lefort Thierry,	direction du FONGECIF de Basse-Normandie
2	Louveau Brice,	chargé de mission, CARIF-OREF de Basse-
3		Normandie
4	Lucas Bruno,	directeur général adjoint Services, clients et
5		partenariats, Pôle emploi
6	Michel Jean-Luc,	instance paritaire régionale (IPR) de Basse-Normandie
7	Potin Vincent,	chargé de mission au CESER de Basse-Normandie
8	Rouillard Carine,	directrice générale adjointe Pilotage et performance du
9		réseau Pôle emploi
10	Roux François,	délégué général des Professionnels de l'intérim,
11		services et métiers de l'emploi (PRISME)
12	Soubien Yanic,	vice-président du Conseil régional de Basse-
13		Normandie chargé de la formation professionnelle
14	Tevar Corinne,	conseillère chargée de sujets stratégiques, direction de
15		cabinet, Pôle emploi
16	Teskouk Dajmal,	président du Fonds paritaire de sécurisation des
17		parcours professionnels (FPSPP), membre du CESE
18		

1 Annexe 3 : Budget initial et consolidé en 2011

2 (en euros)

Section I : Assurance chômage		27 459 000 000
- Allocations		26 416 000 000
- Aides		1 043 000 000
Section II : Solidarité		2 876 472 875
- Fonds de solidarité		2 615 442 875
- Autres		261 030 000
Section III : Interventions		849 210 727
- Aides		416 000 000
Développement des compétences	340 000 000	
Autres	76 000 000	
- Prestations (dont cotraitance et OPP)		433 210 727
Section IV : Fonctionnement et investissement		3 769 295 200
- Fonctionnement		3 769 160 200
Personnel	2 688 752 000	
Autres	1 080 408 200	
- Investissement		135 000
Section V : Mesures exceptionnelles anti-crise		684 918 507
- Entreprises		191 922 400
- Demandeurs d'emploi		492 996 107
TOTAL		35 638 897 309

3 Source : Pôle emploi.

4

1 Annexe 4 : Évolution des effectifs (ETPT) de Pôle emploi

2

Équivalent temps plein travaillé (ETPT)	2010			2011		
	<i>Budget initial</i>	<i>dont sous- plafond</i>	<i>dont hors plafond</i>	<i>Budget</i>	<i>dont sous- plafond</i>	<i>dont hors plafond</i>
CDI	40 603	40 603		41 440	41 440	
CDD	4 165	2 250	1 915	3 400	2 050	1 350
Contrats aidés	1 765		1 765	1 567		1 567
TOTAL	46 533	42 853	3 680	46 407	43 490	2 917

3 Source : Pôle emploi, budget 2011 (page 8).

1 Annexe 5 : Comparaisons européennes des effectifs du SPE

2

Mission	Allemagne		France		Royaume-Uni	
		en %		en %		en %
Accueil du demandeur d'emploi	17 112	13	6 459	10	6 182	11
Accompagnement du demandeur d'emploi	45 405	36	20 621	33	27 515	51
Indemnisation du demandeur d'emploi	28 902	23	9 068	15	8 607	16
Services aux employeurs	5 410	4	6 307	10	2 417	5
Supervision, support, autre effectifs	30 622	24	19 600	32	9 123	17
Total	127 450	100	62 056	100	53 844	100

3 Effectifs hors sous-traitance

4 Source : Rapport Inspection générale des finances (IGF).

1 Annexe 6 : Les missions du SPE et de Pôle emploi

2

Missions du SPE Article L. 5311-1	Missions Pôle emploi Article L. 5312-1
Accueil	- Accueillir, informer les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel - Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, et assurer à ce titre le contrôle de la recherche d'emploi
Orientation	- 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
Formation	- Prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité - Favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle
Insertion	- Participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle
Placement	- Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications - Procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement - Assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi - Participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle
Indemnisation	- Assurer le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'État ou du Fonds de solidarité, le service des allocations de solidarité
Sécurisation des parcours	- Faciliter leur mobilité géographique et professionnelle
	- Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'État et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi
	- Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission. L'institution nationale agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés.

3 Source : Budget 2011, Conseil d'administration de Pôle emploi du 17 décembre 2010.

1 Annexe 7 : Les catégories de demandeurs d'emploi¹⁰⁸

2 Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont regroupés en
3 différentes catégories :

- 4 - Catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs
5 de recherche d'emploi, sans emploi ;
- 6 - Catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de
7 recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de
8 78 heures au moins au cours du mois) ;
- 9 - Catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de
10 recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de
11 plus de 78 heures au cours du mois) ;
- 12 - Catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes
13 positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation,
14 d'une maladie...), sans emploi ;
- 15 - Catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes
16 positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires
17 de contrats aidés).

18 La notion de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est une notion
19 différente de celle de chômeurs au sens du BIT : certains demandeurs d'emploi
20 ne sont pas chômeurs au sens du BIT et inversement certains chômeurs au sens
21 du BIT ne sont pas inscrits à Pôle emploi.

22 Pour mémoire, un chômeur au sens du BIT est une personne en âge de
23 travailler (c'est-à-dire ayant 15 ans ou plus) qui :

- 24 1) n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine
25 de référence ;
- 26 2) est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et
- 27 3) a cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a
28 trouvé un qui commence dans les trois mois.

29 Alors que le chômage au sens du BIT constitue un indicateur de référence
30 pour l'analyse des évolutions du marché du travail, le nombre de demandeurs
31 d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi peut être affecté par d'autres
32 facteurs : modifications du suivi et de l'accompagnement des demandeurs
33 d'emploi, comportements d'inscription des demandeurs d'emploi...

34

¹⁰⁸ Source : Annexe du rapport d'activité 2009, Conseil d'administration de Pôle emploi, p. 25/28.

1 Annexe 8 : Les 33 indicateurs de performance de la convention tripartite¹⁰⁹

2 **A – INDICATEURS DE SUIVI DU PROCESSUS DE FUSION**

- 3 1 - Part des implantations locales recevant du public disposant d'une équipe
4 mixte
5 2 - Part des implantations ouvertes au public 35 heures par semaine ou plus
6 3 - Part des demandeurs d'emploi reçus le même jour en entretien
7 d'inscription et en entretien d'élaboration du projet personnalisé d'accès à
8 l'emploi (PPAE)
9 3 bis - Part des demandeurs d'emploi reçus en entretien unique d'inscription
10 4 - Part des demandeurs d'emploi disposant d'un conseiller personnel
11 5 - Part des effectifs dédiés à la production de services
12

13 **B – INDICATEURS DE RÉSULTATS**

- 14 6 - Part des demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par Pôle
15 emploi
16 7 - Part des employeurs satisfaits des services rendus par Pôle emploi
17 8 - Nombre d'offres d'emploi recueillies, dont nombre d'offres d'emploi de
18 6 mois ou plus
19 9 - Taux de satisfaction des offres, dont taux de satisfaction des offres portant
20 sur les métiers en tension
21 10 - Nombre des demandeurs d'emploi en chômage de longue durée
22 11 - Taux de sortie pour retour à l'emploi et pour retour à l'emploi durable,
23 dont publics prioritaires
24 12 - Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'une action de
25 formation financée par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi durable
26 13 - Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin d'un contrat unique
27 d'insertion ou d'un contrat avec une structure d'insertion par l'activité
28 économique prescrits par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi
29 durable
30 14 - Part des licenciés économiques bénéficiaires de CRP/CTP non inscrits
31 comme demandeurs d'emploi à l'issue du dispositif
32

33 **C – INDICATEURS DE SERVICES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI**

- 34 15 - Pourcentage des appels aboutis
35 16 - Part des inscriptions réalisées moins de 5 jours après le premier contact
36 avec Pôle emploi
37 17 - Taux de décision sur les dossiers d'indemnisation en moins de 15 jours
38 18 - Indicateur de qualité du traitement des demandes d'allocations
39 19 - Nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel

¹⁰⁹ Source : Convention tripartite.

- 1 20 - Part des demandeurs d'emploi dans les différents types de services
- 2 21 - Taux de réalisation des entretiens de suivi mensuel personnalisé
- 3 22 - Part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel sans mise en relation
- 4 depuis 2 mois ou plus
- 5 23 - Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par des réseaux
- 6 spécialisés et par des opérateurs de placement prestataires de Pôle emploi
- 7

8 **D – SERVICES AUX ENTREPRISES**

- 9 24 - Pourcentage des appels aboutis
- 10 25 - Taux de restes à recouvrer des contributions d'assurance chômage
- 11 26 - Délai moyen de satisfaction des offres d'emploi
- 12 27 - Nombre d'entreprises clientes de Pôle emploi, dont PME de moins de
- 13 50 salariés
- 14

15 **E – SERVICES D'INTERMÉDIATION ACTIVE**

- 16 28 - Nombre d'embauches réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi, dont
- 17 embauches sur offres de 6 mois ou plus
- 18 29 - Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique
- 19 d'orientation ou d'évaluation des compétences
- 20 30 - Nombre de demandeurs d'emploi orientés vers le dispositif de validation
- 21 des acquis
- 22 31 - Nombre d'embauches en contrat unique d'insertion, contrat de
- 23 professionnalisation, contrat d'apprentissage, réalisées par l'intermédiaire
- 24 de Pôle emploi
- 25 32 - Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi
- 26 33 - Coût de la mise en relation positive
- 27
- 28

1 Annexe 9 : Tableau de correspondance des indicateurs de performance

PAP 2011 - Programme 102	Convention tripartite
OBJECTIF 1 - Favoriser l'accès et le retour à l'emploi	
INDICATEUR 1.1 : Taux de retour à l'emploi des publics prioritaires et des personnes résidant en ZUS	néant
INDICATEUR 1.2 : Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi	n° 32
INDICATEUR 1.3 : Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs	néant
OBJECTIF 2 - Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pôle emploi	
INDICATEUR 2.1 : Nombre de mises en relation positives rapporté au nombre de mises en relation	néant
INDICATEUR 2.2 : Délai moyen d'un recrutement par l'intermédiaire de Pôle emploi	Proche n° 26
INDICATEUR 2.3 : Coût de la mise en relation positive	n° 33
INDICATEUR 2.4 : Pourcentage de demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par Pôle emploi	n° 6
INDICATEUR 2.5 : Pourcentage des employeurs satisfaits des services rendus par Pôle emploi	n° 7
INDICATEUR 2.6 : Part des salariés en contrat unique d'insertion ayant bénéficié d'un suivi par Pôle emploi	néant
OBJECTIF 3 - Accompagner vers l'emploi les personnes les plus éloignées du marché du travail	
INDICATEUR 3.1 : Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion	Proche n° 13
INDICATEUR 3.2 : Taux d'insertion dans l'emploi des jeunes bénéficiaires d'un dispositif spécifique (CIVIS, EPIDe, contrat d'autonomie)	néant
INDICATEUR 3.3 : Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique (EI, ETTI, AI)	Proche n° 13
INDICATEUR 3.4 : Nombre de travailleurs handicapés placés dans l'emploi	néant
INDICATEUR 3.5 : Part des jeunes non qualifiés (niveaux VI et V bis et V sans diplôme) et des jeunes résidant en ZUS dans le total des jeunes bénéficiaires d'un dispositif spécifique (CIVIS, EPIDe)	néant

1 Annexe 10 : Les dix indicateurs phares

2

	Indicateurs « phare »	Réalisation 2010	Cible 2011
Maîtriser les délais d'indemnisation	Taux de décision des demandes d'allocation en moins de 15 jours	91 %	95 %
	Demandes d'allocation en attente de traitement (moyenne)	46 000	45 000
Optimiser les différents canaux de délivrance des services	Taux de décroché DE	78 %	80 %
	Taux de décroché Entreprises	85 %	85 %
	Taux d'identification par internet	35 %	43 %
Maintenir et optimiser les relations avec les entreprises	Part de marché	14,5 %	16,5 %
Maîtriser l'activité d'accompagnement et de placement	Nombre de mises en relation positives	1 875 000	2 100 000
	Taux de réalisation du premier entretien SMP	73 %	75 %
	Taux de réalisation des entretiens PAE 03 et +	36 %	47 %
	Nombre d'entrée en formation financement PE	105 000	104 000

3 Source : Budget 2011, Conseil d'administration de Pôle emploi du 17 décembre 2010.

1 Annexe 11 : Prévisions financières du Fonds paritaire de sécurisation des
2 parcours professionnels (FPSPP)

3 Données du 16 mai 2011

(en millions d'euros)

Engagements	
« Engagements » (en stock) en début d'exercice 2010 (A)	629,6
Reprises et ouvertures complémentaires sur les engagements de l'exercice antérieur (B)	- 49,4
« Fonds réservés » et « dotations » au titre de l'exercice (C)	730,2
Paiements sur les fonds réservés de l'année (D)	351,2
Niveau des engagements en fin d'exercice 2010 (E = A+B+C-D)	959,2
Trésorerie	
Trésorerie en début d'année 2010 (F)	232,1
Encaissements de l'année (G), dont :	880,8
- Contribution sur les obligations financières légales de formation professionnelle des entreprises	822,3
- Excédents des OPCA et OPACIF	9,6
Décaissements de l'année (H)	578,9
Trésorerie en fin d'année 2010 (I = F + G - H)	534,0
Couverture (I - E : si résultat négatif, insuffisance de couverture)	- 425,2

5

6 Source : Document interne du FPSPP, présenté dans une version simplifiée, Rapport Cherpion.

7

1 Annexe 12 : Aides aux développements des compétences¹¹⁰

2 **1 - Mise en place et durée d'application**

3 Les aides aux développements des compétences regroupent plusieurs aides
4 distinctes : l'Action de formation préalable au recrutement (AFPR), l'Action de
5 formation conventionnée (AFC), l'Aide aux frais associés à la formation (AFAF),
6 l'Aide à la validation des acquis de l'expérience (VAE), et la Rémunération
7 formation Pôle emploi (RFPE). Elles ont été mise en place par délibération
8 n° 2008/04 du 19 décembre 2008.

9 **2 - Bénéficiaires et conditions d'attribution**

10 **L'action de formation préalable au recrutement (AFPR)** : s'adresse à
11 tout demandeur d'emploi qui se voit proposer un CDI ou un CDD de 6 mois sur
12 le territoire national nécessitant une adaptation par le biais d'une formation en
13 interne ou en externe.

14 **L'action de formation conventionnée (AFC)** : s'adresse à tout demandeur
15 d'emploi qui a besoin d'un renforcement de ses capacités professionnelles et
16 pour répondre à des besoins de qualifications identifiés au niveau territorial ou
17 professionnel.

18 **L'aide aux frais associés à la formation (AFAF)** : s'adresse aux
19 demandeurs d'emploi engagés dans une action de formation conventionnée, une
20 AFPR ou une VAE prescrite et financée par Pôle emploi. Elle finance le
21 transport, la restauration et l'hébergement.

22 **L'aide à la validation des acquis de l'expérience (VAE)** : s'adresse à tout
23 demandeur d'emploi justifiant de 3 années d'expériences professionnelles ou de
24 bénévolat en rapport avec la certification visée.

25 **La rémunération formation Pôle emploi (RFPE)** : s'adresse aux
26 demandeurs d'emploi qui ne peuvent plus ou pas bénéficier, au jour de l'entrée
27 en formation, de l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Elle s'adresse également
28 aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ASS, de l'ATA (sauf les demandeurs
29 d'asile) ou de l'AFD. Cette aide assure une rémunération aux demandeurs
30 d'emploi qui participent à une action de formation financée par Pôle emploi.

31 **3 - Montant et versement**

32 **L'action de formation préalable au recrutement (AFPR)** : aide
33 forfaitaire de 5 euros/h pour une formation interne dans l'entreprise et dans la
34 limite de 2 250 euros. Une aide moyenne de 8 euros/h pour les formations
35 externe dans la limite de 3 600 euros.

36 **L'action de formation conventionnée (AFC)** : l'aide moyenne par
37 bénéficiaire est de 3 000 euros pour une durée moyenne de 600 heures.

¹¹⁰ Source : Direction statistiques, *Enquêtes et prévisions*, Pôle emploi.

1 **L'aide aux frais associé à la formation (AFAF)** : 0,20 euro/km lorsque la
2 formation se déroule à plus de 60 kilomètres aller-retour du lieu de résidence.
3 Les frais de restauration sont remboursés à hauteur de 6 euros par jour de
4 formation. Les frais d'hébergement sont de 30 euros par nuitée. Le plafond est de
5 650 euros par mois et 2 500 euros pour l'ensemble de la formation.

6 **L'aide à la validation des acquis de l'expérience (VAE)** : finance tout ou
7 partie des frais de dossier et d'inscription, de la prestation d'accompagnement et
8 des actions de validation. Elle s'élève en moyenne à 640 euros.

9 **La rémunération formation Pôle emploi (RFPE)** : le montant de l'aide
10 est fonction de la durée de la formation et du public bénéficiaire et varie entre
11 130 et 1 900 euros.

12 **4 - Chiffres clés pour l'année 2009**

13 Au cours de l'année 2009, 271,9 millions d'euros ont été versés au titre des
14 aides aux développements des compétences.

15

1 Annexe 13 : Présentation comparée de l'AFPR et de la POE

2

	AFPR	POE
Offres d'emploi éligibles	CDD de 6 à moins de 12 mois, contrat de professionnalisation à durée déterminée ou embauche en intérim sous conditions	CDI, CDD de 12 mois au moins, ou contrat de professionnalisation à durée indéterminée
Modalités de prescription	Prescription par Pôle emploi	Pôle emploi : identifie le demandeur d'emploi potentiellement bénéficiaire (en fonction d'une offre d'emploi). Ainsi une convention nationale a été passée avec un OPCA co-financeur, la convention POE est tripartite : employeur/Pôle emploi/OPCA, voir quadripartite avec aussi l'organisme de formation
Formation	En interne ou en externe	En interne ou en externe, mais la formation ne peut être exclusivement en tutorat interne à l'entreprise (il faut une période de formation par un organisme)
Durée de la formation	400 heures maximum financées	
Indemnisation du demandeur d'emploi	Indemnisation par Pôle emploi (allocation de droit commun ou allocation spécifique de rémunération de formation) + prise en charge éventuelle par Pôle emploi de frais liés à la formation (transports, repas, hébergement) + statut de stagiaire de la formation professionnelle	
Aide à l'employeur	Pôle emploi : maximum 5€/h de formation interne à l'entreprise ou 8€/h de formation externe, versés après l'embauche	Pôle emploi : 5€/h de formation interne à l'entreprise par un organisme (le tutorat n'est pas financé) ou 8€/h de formation externe + cofinancement OPCA ou FPSPP éventuel, versé après embauche (avec exceptions)

3 Source : Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3208 sur la mise en application de la loi
4 n° 2009-1437 du 27 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au
5 long de la vie, Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille, 9 mars 2011.

1 Annexe 14 : Les différentes allocations et aides gérées par Pôle emploi

Allocations et aides	Financement	Public
ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi)	Assurance chômage	Allocation d'aide au retour à l'emploi versée aux demandeurs d'emploi ayant perdu involontairement leur emploi et justifiant d'au moins 4 mois d'activité dans les 28 derniers mois.
ACA (allocation « chômeurs âgés »)	Assurance chômage	Allocation « chômeurs âgés » versée aux demandeurs d'emploi admis en AUD ou en ARE qui totalisent le nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein sans avoir l'âge minimum pour en bénéficier.
CRP (convention de reclassement personnalisé)	Assurance chômage	Convention de reclassement personnalisé proposée aux salariés visés par une procédure de licenciement économique dans des entreprises de moins de 1 000 salariés ou en redressement ou liquidation judiciaire et pouvant s'ouvrir des droits à l'ARE.
Allocation décès	Assurance chômage	Aide versée au conjoint survivant en cas de décès en cours d'indemnisation (ou en cours de délai d'attente ou de différé d'indemnisation).
ARCE (aide aux repreneurs ou créateurs d'entreprise)	Assurance chômage	Aide aux repreneurs ou créateurs d'entreprise proposée aux bénéficiaires de l'ARE et aux personnes licenciées qui créent ou reprennent une entreprise.
ADR (aide différentielle de reclassement)	Assurance chômage	Aide différentielle de reclassement versée aux bénéficiaires de l'ARE qui reprennent une activité salariée dont la rémunération est inférieure d'au moins 15 % à celle de l'emploi précédent.
ASCRE (aide spécifique complémentaire au retour à l'emploi)	Assurance chômage	Aide spécifique complémentaire au retour à l'emploi versée aux bénéficiaires de l'ARE qui retrouvent un emploi en contrat de professionnalisation dont la rémunération est inférieure à 1,2 fois le montant de leur allocation.
ASS (allocation de solidarité spécifique)	Fonds de solidarité	Allocation de solidarité spécifique versée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits aux allocations chômage ou chômeurs âgés de 50 ans et plus demandant le bénéfice de l'ASS en lieu et place de l'ARE
ACCREASS (aide au chômeur créateur d'entreprise)	Fonds de solidarité	Aide au chômeur créateur d'entreprise versée aux demandeurs d'emploi susceptibles de percevoir l'ASS et s'engageant dans une création ou reprise d'entreprise
AER (allocation équivalente retraite)	Fonds de solidarité	Allocation équivalente retraite versée aux demandeurs d'emploi ou Rmiste justifiant de 160 trimestres d'assurance vieillesse avant 60 ans et dont les ressources n'excèdent pas 1 550,40 € pour une personne seule
AFF (allocation de fin de formation) Prime de retour à l'emploi	Fonds de solidarité	Allocation de fin de formation versée aux stagiaires bénéficiaires de l'ARE ayant épuisé leurs droits sans avoir achevé leur formation, pour les formations prescrites avant le 01/01/2009
Prime de retour à l'emploi	Fonds de solidarité	Aide versée aux bénéficiaires de l'ASS et du RSA qui débutent ou reprennent une activité professionnelle pendant 4 mois consécutifs

Prime forfaitaire	Fonds de solidarité	Aide versée aux bénéficiaires de l'ASS qui exercent une activité professionnelle salariée d'une durée au moins égale à 78 h par mois ou une activité professionnelle non salariée
AS-FNE (allocation spéciale du fonds national pour l'emploi°)	Ministère de l'emploi	Allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi versée aux salariés âgés de 57 ans licenciés pour motif économique
PRP (pré retraite progressive)	Ministère de l'emploi	Pré retraite progressive qui transforme des emplois à temps plein en emplois à temps partiel pour des salariés d'au moins 55 ans
SEJE (soutien à l'emploi des jeunes en entreprise)	Ministère de l'emploi	Aide au soutien à l'emploi des jeunes en entreprise versée aux employeurs pour les embauches entre le 01/07/2002 et le 31/12/2007 de jeunes de 16 à 25 ans peu qualifiés
ACO (allocation complémentaire)	Ministère de l'emploi	Allocation complémentaire versée aux allocataires du régime d'assurance chômage ou du régime de solidarité qui ont été licenciés après 60 ans
RSP (Rémunération des stagiaires du régime public)	Ministère de l'emploi	Rémunération des stagiaires du régime public versée aux salariés privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'ARE ou à l'AFF, remplissant les conditions pour prétendre à l'ASS, et qui souhaitent suivre une formation
HCR (aide Hôtels-café-restaurants)	Ministère de l'emploi	Aide « Hôtel-café-restaurants » versée aux employeurs de personnel des hôtels, cafés et restaurants pour les périodes d'emploi comprises entre le 01/07/2004 et le 30/06/2009
ATA groupe 2 (allocation temporaire d'attente)	Ministère de l'emploi	Allocation temporaire d'attente versée aux anciens détenus et aux travailleurs salariés expatriés
Emplois jeunes de l'Education nationale	Autres ministères	Versée aux ex-bénéficiaires d'Emplois jeunes de l'Education nationale privés d'emploi. Ils ont droit à un revenu de remplacement (l'ARE) ou à un complément de revenu en cas d'activité réduite
ATA groupe 1 (allocation temporaire)	Autres ministères	Allocation temporaire d'attente versée aux demandeurs d'asiles, bénéficiaires de la protection temporaire et de la protection subsidiaire, apatrides, autres ressortissants étrangers
CTP06-09	Multifinanceurs	Contrat de transition professionnelle proposé aux salariés visés par une procédure de licenciement économique dans des entreprises de moins de 1 000 salariés ou en redressement ou liquidation judiciaire
CTP-Allocation de transition professionnelle	Multifinanceurs	Allocation de transition professionnelle versée aux bénéficiaires du CTP, équivalent à 80 % du salaire brut de l'emploi perdu
AFDEF (allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation)	Multifinanceurs	Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation versée aux bénéficiaires de l'ARE ayant épuisé leurs droits sans avoir achevé leur formation, pour toute formation prescrite en 2009
Aide forfaitaire à l'emploi dans le cadre du contrat de professionnalisation	Pôle emploi	Aide à l'embauche versée à l'employeur pour l'embauche d'un demandeur d'emploi de plus de 26 ans dans le cadre d'un contrat de professionnalisation

Aide dégressive à l'employeur	Pôle emploi	Aide à l'embauche versée à l'employeur pour l'embauche d'un demandeur d'emploi en difficulté de réinsertion
Aides à la recherche d'emploi	Pôle emploi	Aide à la mobilité versée aux bénéficiaires des minimas sociaux, aux bénéficiaires de l'ARE minimal, aux demandeurs d'emploi non indemnisés ou en formation et aux bénéficiaires de contrats aidés qui se rendent à un entretien ou à une prestation
Aides à la reprise d'emploi	Pôle emploi	Aide à la mobilité versée aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B, C, D-formation ou E-contrats aidés qui débutent un CDI ou un CDD de plus de 6 mois
Aides à la garde d'enfants pour les parents isolés	Pôle emploi	Aide à la mobilité versée aux bénéficiaires des minimas sociaux et aux demandeurs d'emploi non indemnisés qui reprennent une activité et qui sont parents isolés avec un ou plusieurs enfants à charge
Aides aux développements des compétences	Pôle emploi	Aides versées aux demandeurs d'emploi dans le cadre d'une formation ou d'une validation des acquis de l'expérience

1 Annexe 15 : Évolution du nombre d'actions de formation

2

Type d'aide (volume)	2010	2009
AFC/AIF	54 544	42 379
AFPR	63 948	48 572
POE	78	-
Sous-total actions pédagogique	118 570	90 951
VAE	5 065	3 023
AFAF	112 356	64 497
Total	235 991	158 471
Rémunération Pôle emploi (RFPE) K€	58 452	27 693

3

4 Source : Pôle emploi.

5

1 Annexe 16 : Part des prestations internes et externes

2

3

En 2010

Bilan des prestations Type	Accompagnements (1)	BCA	Évaluation	Atelier	Total
Internes	193 813	-	137 846	498 136	829 795
Sous-traitées	527 465	109 820	241 041	1 232 236	2 110 562
Total	721 278	109 820	378 887	1 730 372	2 940 357
% sous-traitance	73 %	100 %	64 %	71 %	72 %

4

(1) - Y compris OPP trajectoire et atout cadre (donc hors licenciés économiques).

5

6

Source : Pôle emploi.

1 Annexe 17 : Les trois parcours de l'offre de service (Source : Pôle emploi)

2

3 1. **Le parcours «Appui»** : parcours de droit commun qui s'adresse aux
4 demandeurs d'emploi comportant le moins de risque de chômage de longue durée
5 (environ 70 %). Le socle de l'offre de service consiste en un entretien mensuel
6 avec un conseiller à partir du quatrième mois, dans le cadre du «suivi mensuel
7 personnalisé» (SMP). Quelques prestations légères peuvent également être
8 prescrites (ateliers de conseils en recherche d'emploi, bilan de compétence,
9 conseil en orientation professionnelle et en formation qualifiante, validation des
10 acquis de l'expérience, etc.) ;

11

12 2. **Le parcours «Accompagnement»** : parcours qui s'adresse aux demandeurs
13 d'emploi plus éloignés du marché du travail (environ 30%). La prescription du
14 parcours peut intervenir dès le premier mois de la prise en charge, et doit être
15 plus particulièrement envisagée à partir du sixième mois dans le chômage. Il
16 donne en principe accès à des prestations de suivi intensif, comportant pour la
17 plupart un contact plus fréquent avec un conseiller personnel et un appui
18 renforcé en matière de prospection d'offres d'emploi. Le demandeur d'emploi
19 peut être orienté vers des co-traitants (pour les jeunes non qualifiés et les
20 travailleurs handicapés) ou des sous-traitants (programmes «trajectoire emploi»
21 par exemple) ;

22

23 3. **Le parcours «créateurs d'entreprise»** : se caractérise par un suivi moins
24 intensif de Pôle emploi (entretien trimestriel avec un conseiller personnel
25 pendant la première année) et par des prestations adaptées aux besoins
26 spécifiques des créateurs d'entreprise, assurées par les réseaux
27 d'accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprise.

1 Annexe 18 : Dépense des financeurs finaux par public bénéficiaire, en 2008

2

3

	En milliards d'euros					
	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Demandeurs d'emploi	Actifs occupés du privé	Agents publics	Total
Entreprises	1,10	1,10	-	10,38	-	12,58
Etat	1,71	0,55	0,98	1,52	2,86	7,62
Régions	1,91	0,67	1,34	0,38	0,16	4,46
Autres collect. territoriales	0,03	-	-	0,02	2,07	2,12
Autres adm. publiques et Unédic	0,10	-	1,17	0,03	0,54	1,84
Ménages	0,21	-	0,23	0,72	-	1,16
Total	5,06	2,32	3,72	13,05	5,63	29,78

4 Source : Annexe au PLF 2011.

5

- 1 Annexe 19 : Évolution du service public de l'emploi
- 2 31 décembre 1958 : Accord interprofessionnel des partenaires sociaux créant le
3 régime d'assurance-chômage (Unédic)
- 4 1963 : Création du Fonds national de l'emploi (FNE)
- 5 1966 : Création de l'Association pour la formation professionnelle (AFPA) –
6 Création de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC)
- 7 1967 : Rapport Ortoli donnant lieu à la création de l'Agence nationale pour
8 l'emploi (ANPE)
- 9 1982 : Création des missions locales et des permanences d'accueil, d'information
10 et d'orientation (PAIO) – Mise en place de comités de bassins d'emploi
- 11 1983 : Transfert aux régions d'une compétence de droit commun pour la
12 formation professionnelle
- 13 1984 : Mise en place d'un fichier unique (GIDE) hébergé par l'Unédic
- 14 1986 : Ordonnance du 20 décembre 1986 permettant de faire participer au
15 service public de placement certains organismes à but non lucratif
- 16 1988 : Création du Revenu minimum d'insertion (RMI) par la loi du
17 1^{er} décembre 1988
- 18 1989 : Mise en place de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion
19 professionnelle des handicapés (AGEFIPH)
- 20 1990 : Signature du 1^{er} contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE
- 21 1992 : 1^{ère} circulaire ministérielle sur la territorialisation
- 22 1993 : Loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à
23 la formation professionnelle ; décentralisation vers les régions de la formation
24 des jeunes ; mise en place des « espaces jeunes » ; association ANPE et Missions
25 locales/PAIO
- 26 1994 : 1^{er} contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA – Création des conventions
27 de coopération par l'accord interprofessionnel du 8 juin 1994
- 28 1996 : Convention du 4 juillet 1996 sur le transfert de l'ANPE à l'UNEDIC des
29 tâches d'inscription des demandeurs d'emploi
- 30 1997 : Mise en place des « emplois-jeunes » et du programme « nouveaux
31 services - nouveaux emplois »
- 32 1998 : 1^{er} plan national d'action pour l'emploi (PNAE) - Lancement du
33 programme TRACE pour l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté

- 1 2000 : Signature d'une nouvelle convention d'assurance-chômage
- 2 2001 : Mise en place du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), assorti d'un
3 Plan d'action personnalité pour un nouveau départ pour l'emploi signé par le
4 demandeur d'emploi et l'ANPE (PAP-ND)
- 5 2002 : Création du contrat-jeunes en entreprise
- 6 2003 : Création du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) substitué
7 notamment au programme TRACE
- 8 2004 : Transfert aux départements d'une compétence globale pour la gestion du
9 RMI et du nouveau dispositif de Revenu minimum d'activité (RMA) - Transfert
10 aux régions de la compétence coordinatrice en matière d'orientation de la
11 « commande publique » (crédits du programme d'action subventionnée de
12 formation des demandeurs d'emploi mis en œuvre par l'AFPA)
- 13 2005 : Loi de programmation pour la cohésion sociale - Renforcement de la
14 coordination avec la création des Maisons de l'emploi - Création du dossier
15 unique du demandeur d'emploi (DUDE) - Fin du monopole de l'ANPE pour le
16 placement des demandeurs d'emploi
- 17 2006 : Convention tripartite Etat/ANPE/UNEDIC - Création du guichet unique -
18 Mise en œuvre du DUDE – Mise en œuvre du Projet personnalité d'accès à
19 l'emploi (PPAE) - Gestion immobilière concertée pour regrouper les services sur
20 les mêmes sites - Création d'une structure commune des systèmes d'information
- 21 2008 : Création de l'Instance nationale provisoire devenue Pôle emploi (fusion
22 de l'ANPE et de l'UNEDIC)
23

1 Annexe 20 : Lettre paritaire du 6 mai 2011

2 L'accompagnement des demandeurs d'emploi constitue un élément essentiel leur
3 permettant de retrouver rapidement un emploi, particulièrement pour les plus
4 éloignés de l'emploi.

5 Pourtant, l'offre de service aux demandeurs d'emploi est moins intensive en
6 France que dans d'autres pays européens et le temps d'accompagnement offert à
7 chaque chômeur est en baisse.

8 Cette faible intensité d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France peut
9 soulever des questions d'efficacité globale.

10 Cette situation ne se justifie ni par le niveau de l'emploi ni par le montant des
11 financements assurés tant par les Pouvoirs Publics que par les salariés et les
12 entreprises qui, par l'intermédiaire de l'Unédic, participent aux 2/3 du
13 financement du budget d'accompagnement et de reclassement des chômeurs via
14 Pôle emploi.

15 Les signataires de la présente lettre rappellent que, dans l'accord sur la
16 modernisation du travail du 16 janvier 2008, les partenaires sociaux ont fait de
17 « l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, une priorité ».
18 L'accord stipule que « pour être pleinement efficace, cet accompagnement doit
19 répondre simultanément à deux objectifs: contribuer à l'accélération du retour à
20 l'emploi dans un emploi de qualité et mieux répondre à la satisfaction des besoins
21 des entreprises ».

22 L'accompagnement parce qu'il vise à accélérer le retour à l'emploi durable a
23 également un impact direct sur les finances de l'Unédic. Les partenaires sociaux,
24 gestionnaires de l'Unédic, se doivent donc d'accorder une attention soutenue aux
25 moyens mis en œuvre pour que cet accompagnement réponde aux objectifs
26 assignés.

27 Ils proposent aux pouvoirs publics les axes de progrès suivants :

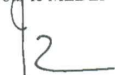
28 a) Jusqu'à présent, l'inscription et le suivi mensuel des demandeurs
29 d'emploi ont relevé d'une démarche purement administrative alors
30 qu'à leur sens, ces démarches doivent pleinement s'inscrire dans le
31 processus d'accompagnement au retour à l'emploi. Ainsi, il apparaît
32 qu'il y a lieu de réorganiser l'offre de service de Pôle emploi en
33 prenant en considération les besoins prioritaires des demandeurs
34 d'emploi en relation avec les besoins du marché du travail.

- 1 b) Le nombre de demandeurs d'emploi suivis par un agent de Pôle
2 emploi est aujourd'hui tel (~ 200) qu'il entraîne des difficultés pour
3 répondre correctement à la demande tant au regard du retour à
4 l'emploi que de l'indemnisation.
- 5 Pour satisfaire aux besoins des demandeurs d'emploi, le nombre de
6 ces derniers suivis par un agent doit être adapté et réduit sur la base
7 d'un accompagnement personnalisé et éventuellement renforcé en
8 fonction de la distance à l'emploi des intéressés. L'évaluation de la
9 distance à l'emploi doit être opérée dès l'inscription des
10 demandeurs à Pôle emploi.
- 11 Les jeunes, les seniors et les chômeurs de longue durée doivent
12 faire l'objet d'une attention particulière parce qu'ils sont confrontés
13 à des difficultés spécifiques. Ainsi pour ce qui concerne les jeunes
14 ayant des difficultés d'accès à l'emploi, la mise en œuvre de
15 l'accord du 7 avril 2011 qui prévoit le traitement spécifique de
16 60 000 jeunes dès la rentrée de septembre 2011 leur paraît
17 incontournable, d'autant que les partenaires sociaux ont prévu un
18 financement spécifique tant par l'APEC que par le FPSPP.
- 19 c) Certains demandeurs d'emploi accèdent difficilement aux aides
20 proposées par Pôle emploi alors qu'ils ont de réels besoins en la
21 matière. Ces difficultés d'accès constituent un frein supplémentaire
22 au retour à l'emploi dans un contexte encore fortement dégradé. Il
23 convient donc de revoir les modalités d'accès à ces aides pour
24 renforcer leur efficacité.
- 25 d) Travailler à une meilleure adéquation entre les offres et les
26 demandes d'emploi est indispensable pour la réussite des mises en
27 relation. La séparation la plus souvent étanche entre la collecte des
28 offres et le suivi des demandeurs d'emploi ne favorise pas un
29 service de qualité. Une plus grande articulation doit être trouvée
30 entre ces deux démarches, en priorité pour les secteurs en tension.
- 31 La participation de l'Unédic au financement de Pôle emploi rend légitime la
32 demande des partenaires sociaux que soient améliorés les points évoqués ci-
33 dessus et qu'ils puissent évaluer la mise en œuvre par Pôle emploi des règles
34 d'indemnisation qu'ils fixent.
- 35 Pour cela, tant sur l'accompagnement que sur l'indemnisation, les signataires
36 demandent la mise en œuvre d'indicateurs de moyens et de résultats y compris
37 qualitatifs.

- 1 De même, ils souhaitent la réalisation d'une enquête qualitative annuelle auprès
- 2 des demandeurs d'emploi et des entreprises sur la qualité des services de Pôle
- 3 emploi.
- 4 Ils assureront, au travers de l'Unédic, un suivi régulier de ces points nonobstant
- 5 leur participation dans les différentes instances de Pôle emploi.
- 6 C'est pourquoi, ils souhaitent que ces axes de progrès soient pris en compte
- 7 prioritairement lors de la renégociation de la convention tripartite Etat - Pôle
- 8 emploi - Unédic.
- 9

Fait à Paris, le 6 mai 2011

Pour le MEDEF



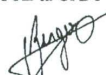
Pour la CGPME



Pour l'UPA



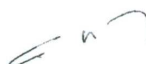
Pour la CFDT



Pour la CFE-CGC



Pour la CFTC



Pour la CGT

Pour la CGT-FO



1 LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 2 Arnoult-Brill Édith, *La sécurisation des parcours professionnels*, avis et rapport
3 du CES, brochure n° 12, 30 mai 2007
- 4 Baron Cécile, Bouquet Brigitte et Nivolle Patrick, *Les territoires de l'emploi et*
5 *de l'insertion*, L'Hamattan, Logiques sociales, Cahier du Griot, septembre 2008
- 6 Blanchard Philippe, Bondonneau Nicolas, Lapidus Aurélie, *Évaluation de la*
7 *mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la*
8 *convention tripartite signée en l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi*, rapport de
9 l'Inspection générale des finances (IGF) n° 2010-M-005-02 et l'Inspection
10 générale des affaires sociales (IGAS) n° RM 2010-068 P, septembre 2010
- 11 Boulanger Jean-Marc, *Contribution à la préparation de la convention tripartite*
12 *entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février*
13 *2008*, rapport IGAS, avril 2008
- 14 Bourvent Monique, Creyssel Jacques, Duron Jacques, Edouard François, Feltz
15 Henri, Gautier-Sauvagnac Denis, Geveaux Jean-Marie, Marcon André,
16 Marembaud Olivier, Pasty Jean-Claude, Tardy Daniel, Thévenot André, Zehr
17 Yves, *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, avis et
18 rapport du CESE, brochure n° 3, 17 février 2010
- 19 Cherpion Gérard et Gille Jean-Patrick, rapport d'information n° 3208 du 9 mars
20 2011 sur la mise en application de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009
21 relative à *L'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*,
22 Assemblée nationale
- 23 Cour des comptes, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation au*
24 *retour à l'emploi*, rapport de 2006 ; *L'évolution des structures et des services*
25 *aux demandeurs d'emploi*, rapport de 2008 ; *La lutte contre la fraude dans*
26 *l'indemnisation du chômage*, rapport de 2010
- 27 Dole Philippe, *Le contrat de transition professionnelle et la convention de*
28 *reclassement personnalisée*, IGAS, mai 2010.
- 29 Dutheillet de Lamothe Olivier, *Politique de l'emploi et dynamique des*
30 *entreprises – Pour une nouvelle approche des politiques de l'emploi*, Éditions
31 Liaisons, octobre 2005
- 32 Ecole d'économie de Paris, *Évaluation d'impact de l'accompagnement des*
33 *demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme*
34 *Cap vers l'entreprise*, Crest, septembre 2009

- 1 Guide co-écrit par les employeurs, les syndicats et les associations, *Vers l'emploi,*
2 *mais pas tout seul*, Guide de l'accompagnement vers et dans l'emploi à l'usage
3 de tous les acteurs de l'accompagnement social et professionnel
- 4 Jamme Daniel, *Accompagner et former pour insérer professionnellement les*
5 *demandeurs d'emploi en Basse-Normandie : acteurs, dispositifs, outils*, avis du
6 CESER de Basse Normandie, 13 décembre 2010
- 7 Lecerf Pierre-Emmanuel, Monnet Emmanuel et Hespel Véronique, *Étude*
8 *comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en*
9 *Allemagne et au Royaume-Uni*, rapport de l'Inspection générale des finances
10 (IGF) n° 2010-M-064-02, janvier 2011
- 11 Mesnil du Buisson Marie-Ange et Toche Olivier, rapport du groupe de travail
12 DGEFP/Unédic/ANPE/CGEFI relatif à *la préparation de la fusion de l'ANPE et*
13 *du réseau de l'Assurance chômage*, IGAS, RM 2008-019 P, février 2008
- 14 Procaccia Catherine, rapport parlementaire n° 154 fait au nom de la commission
15 des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à *La réforme du service*
16 *public de l'emploi* (urgence déclarée), n° 154 du 8 janvier 2008
- 17 Tian Dominique, rapport parlementaire n° 600 fait au nom de la commission des
18 affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi adopté par le sénat
19 après déclaration d'urgence relatif à *La réforme de l'organisation du service*
20 *public de l'emploi* Assemblée nationale, 15 janvier 2008
- 21 Walter Jean-Louis, *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, avis et rapport
22 du CESE, brochure n° 21, 7 juillet 2009
23
24
25
26

1

TABLE DES SIGLES

2	ADF	Assemblée des départements de France
3	AFAF	Aide aux frais associés à la formation
4	AFC	Action de formation conventionnée
5	AFDEF	Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation
6	AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
7	AFPR	Action de formation préalable au recrutement
8	AMG	Aide à la mobilité géographique
9	ANI	Accord national interprofessionnel
10	ANPE	Agence nationale pour l'emploi
11	APEC	Association pour l'emploi des cadres
12	API	Allocation de parent isolé
13	ARE	Allocation de retour à l'emploi
14	ARF	Association des Régions de France
15	BIT	Bureau international du travail
16	BMO	Besoins de main-d'œuvre
17	CCAS	Centre communal d'action sociale
18	CCREFP	Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation
19		professionnelle
20	CESE	Conseil économique, social et environnemental
21	CNML	Conseil national des missions locales
22	CRE	Conseil régional de l'emploi
23	CRP	Convention de reclassement personnalisé
24	CTP	Contrat de transition professionnelle
25	CUI	Contrat unique d'insertion
26	DUDE	Dossier unique du demandeur d'emploi
27	DUE	Déclaration unique d'embauche
28	ECCP	Évaluation des compétences et des capacités professionnelles
29	EID	Entretien d'inscription et de diagnostic
30	ETP	Équivalents temps plein
31	FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
32	IAE	Insertion par l'activité économique
33	IDE	Inscription du demandeur d'emploi
34	IPR	Instance paritaire régionale
35	MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
36	MRS	Méthode de recrutement par simulation
37	OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
38	OPP	Opérateur privé de placement
39	PAE	Point accueil emploi
40	PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
41	PAP	Projet annuel de performance

1	PFV	Plate-forme de vocation
2	POE	Préparation opérationnelle à l'emploi
3	POPS	Prestation d'orientation professionnelle spécialisée
4	PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
5	R2F	Rémunération de fin de formation
6	RFPE	Rémunération formation Pôle emploi
7	RMI	Revenu minimum d'insertion
8	RSA	Revenu de solidarité active
9	SMP	Suivi mensuel personnalisé
10	SNCC	Solidarités nouvelles contre le chômage
11	SPE	Service public de l'emploi
12	VAE	Validation des acquis de l'expérience
13		
14		
15		
16		