

Rapport du groupe de travail sur l'insertion territoriale de Pôle emploi

La loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi organise la fusion entre l'ANPE et l'Unedic, avec pour objectif de créer un organisme unique, « Pôle emploi », chargé à la fois d'indemniser les chômeurs et de faciliter la recherche d'emploi.

Les deux organismes qui ont fusionné le 19 décembre 2008 ont des statuts juridiques différents :

- L'ANPE est un établissement public chargé de mettre en contact les employeurs et les chômeurs et d'assurer le suivi de ces derniers dans leur recherche d'emploi. Elle compte environ 30 000 agents.
- L'Unedic est un organisme géré paritairement par les représentants du patronat (Medef, CGPME et UPA) et par les organisations syndicales représentatives (CGT, CFDT, FO, CFE-CGC et CFTC). Il fixe le montant des cotisations et de l'indemnisation chômage. Il fédère les Assedic (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), qui recouvrent ces cotisations et effectuent le paiement des indemnités. L'Unedic et les Assedic emploient environ 14 000 salariés.

L'objectif affirmé de cette fusion est non seulement de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, mais aussi de renforcer le suivi des chômeurs en diminuant le nombre de ceux dont doit s'occuper chaque conseiller (120 à 130 actuellement). Elle doit aussi permettre de recenser davantage et mieux les offres et de mieux connaître les besoins en termes de qualification et de formation.

La réforme est mise en œuvre sur le terrain depuis le 1^{er} janvier 2009, avec – outre les 100 premiers guichets uniques, un site internet (www.pole-emploi.fr) et un numéro d'appel (39 49) uniques – la mise en place d'un premier niveau d'offre de service renouvelée.

Dans ce cadre, lors de la séance du 16 juin 2008, le conseil de l'instance nationale provisoire a chargé Madame MALGORN, secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de présider un groupe de travail sur l'insertion territoriale du nouvel opérateur issu de la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC.

Ce groupe de travail s'est vu confier quatre missions :

- analyser les partenariats du nouvel opérateur avec les collectivités territoriales ;
- préciser l'articulation entre les services de l'Etat en région et le nouvel opérateur ;
- proposer les modalités d'une territorialisation réussie des politiques de l'emploi ;
- proposer les principes à retenir pour faire évoluer le réseau du nouvel opérateur.

Le présent rapport présente les conclusions de ce groupe de travail qui s'est réuni à cinq reprises.

Les membres du groupe de travail :

- M. François-Xavier BIEUVILLE, administrateur civil - Secrétariat d'Etat à l'outre-mer ;
- M. Jean-Marc de CACQUERAY, directeur régional du travail et de la formation professionnelle de Bretagne
- M. Richard DIDIER, préfet de Haute-Loire ;
- M. Alain LECANU, représentant de la CFE/CGC ;
- M. Philippe MAITREAU, représentant de l'association des maires de France ;
- Mme Bernadette MALGORN, secrétaire générale du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, présidente du groupe de travail ;
- Mme Catherine MARTIN, représentante du MEDEF.
- M. Bertrand MARTINOT, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (qui a succédé à M. Jean GAEREMYNCK à compter du 17 septembre 2008) ;
- Mme Marie-Laure MEYER, représentante de l'association des régions de France ;
- M. René-Paul SAVARY, représentant de l'association des départements de France ;

Les axes de réflexion :

Les orientations retenues par le groupe de travail se sont articulées essentiellement autour de deux axes :

- I. La définition de principes relatifs à l'organisation territoriale de Pôle emploi.
- II. Les modalités de territorialisation des politiques de l'emploi.

Sommaire :

<u>Section 1. L'organisation territoriale de Pôle emploi</u>	4
I. L'examen de l'organisation territoriale du service public de l'emploi	5
A. <u>L'exemple de la Bretagne</u>	5
B. <u>L'exemple de la Haute-Loire</u>	5
C. <u>L'exemple de l'Outre-mer</u>	6
D. <u>Les enseignements à retenir</u>	6
II. Les principes généraux d'organisation du nouvel opérateur	8
A. <u>Une organisation déconcentrée qui tient compte de la diversité des territoires et favorise des partenariats clairs avec les collectivités territoriales</u>	8
B. <u>Les principes permettant de définir un d'un schéma cible d'implantation territoriale</u> ...	11
<u>Section 2. La territorialisation des politiques de l'emploi</u>	12
I. Les partenariats territoriaux	12
A. <u>La coopération au niveau régional</u>	13
B. <u>La coopération au niveau départemental</u>	15
C. <u>La coopération au niveau local</u>	15
II. Partenariat - co-traitance et sous-traitance	16
A. <u>Les maisons de l'emploi</u>	16
B. <u>Les PLIE</u>	17
C. <u>La co-traitance - les réseaux spécialisés</u>	18
D. <u>La sous-traitance - le recours aux opérateurs de placement</u>	18
III. Une rationalisation nécessaire des partenariats	20
<u>Conclusion</u>	21
Annexes	23

Section 1. L'organisation territoriale de Pôle emploi

Dans le cadre de la décentralisation, la loi a confié à l'Etat la responsabilité de la politique de l'emploi : placement, indemnisation, insertion, formation et accompagnement des demandeurs d'emploi.

Cette politique est relayée et mise en œuvre sur le territoire national par de nombreux acteurs qui concourent au service public de l'emploi : les directions départementales et directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP), l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), le réseau des association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), les missions locales, l'association pour l'emploi des cadres (APEC), les réseaux de Cap Emploi, les maisons de l'emploi et les PLIE. D'autres partenaires, tels que les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et leurs groupements, y participent également.

Organismes	Effectifs
État (mission travail emploi)	10.457
Collectivités territoriales (en particulier, suivi des demandeurs d'emploi au RMI par les départements)	5.330
ANPE	28.196
Unédic	13.999
AFPA	11.320
Maisons de l'emploi (hors effectifs ANPE et Unédic)	170
Missions locales	11.115
APEC	900
CAP emploi	1 200
TOTAL	82.687
Comparaison : Royaume-Uni (Jobcenters +)	73.489
Comparaison : Allemagne (Arbeitsamt)	90.000

**42.000
emploi**

**1 emploi
pour**

1 pour 13

1 pour 31

Les acteurs de l'insertion professionnelle – Etat des lieux (2006)

Le groupe de travail a examiné, à titre d'exemples, l'organisation territoriale du service public de l'emploi dans différents départements tels que la Bretagne, la Haute-Loire ou les départements d'outre-mer (I) avant de proposer des principes directeurs en matière d'organisation territoriale de Pôle emploi (II).

I. L'examen de l'organisation territoriale du service public de l'emploi

En premier lieu, le groupe de travail a examiné l'organisation actuelle du service public de l'emploi. A partir des exemples des départements de la Bretagne, de la Haute-Loire et de l'Outre-mer, il a étudié les implantations et les zones de compétences des agences locales de l'ANPE, des antennes Assedic, des missions locales et des maisons de l'emploi (cf. cartographie en annexe).

Cet examen a fait apparaître la diversité des situations locales si bien que le groupe de travail a estimé que, une fois les principes organisateurs définis, le niveau territorial devra bénéficier de marges de manœuvre en matière d'organisation.

A. L'exemple de la Bretagne :

En Bretagne, les **missions locales** ont un territoire appuyé sur le pays (loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dite loi Pasqua). Elles couvrent tout le territoire régional. Cette référence géographique est utile pour couvrir l'enjeu de coordination avec les collectivités territoriales. Les pays ont un maillage géographique plus large que la zone de compétence des agences locales ou des antennes Assedic.

Les **maisons de l'emploi** ont une compétence géographique plutôt calée sur le pays. Elles ne couvrent pas tout le territoire de la région (cf. cartographie en annexe).

Le réseau des **agences locales de l'ANPE** et des **antennes Assedic** est plus dense que celui des missions locales. Les zones géographiques de compétence sont plus petites tout en couvrant l'ensemble du territoire régional. Le maillage est plutôt centré sur le bassin d'emploi ou le bassin de vie. Les critères d'implantation tiennent compte de la nécessité de minimiser les déplacements des demandeurs d'emploi et, dans une moindre mesure, des entreprises ainsi que de la charge et des moyens à engager pour rendre l'ensemble des services accessibles sur la base de la présence physique (inscription, suivi mensuel personnalisé, etc.).

Par ailleurs, dans une région comme la Bretagne, la problématique particulière des **îles** est à prendre en considération et a d'ailleurs donné lieu à des expériences innovantes (visio-guichets).

B. L'exemple de la Haute-Loire :

En Haute-Loire, la géographie et les différentes possibilités en matière de moyens de transports sont un élément important à prendre en compte notamment dans ce département composé de **zones rurales** et de **zones de montagne** importantes.

Les découpages sont nombreux et multiples : zones d'emploi, bassins d'emploi, arrondissements, pays... Ils ne se recoupent pas et correspondent souvent à des acteurs, des logiques ou des objectifs différents.

Il n'est pas possible de traiter des questions d'implantation de la même manière selon qu'il s'agit d'un milieu rural, d'un milieu urbain, d'une agglomération, d'une zone de montagne ou de l'outre-mer. Les critères utilisés ne peuvent pas être les mêmes.

Par exemple, en milieu rural ou de montagne, le visio-guichet peut être une première réponse à la question de l'éloignement mais il ne remplace pas le contact en face à face entre le demandeur d'emploi et le conseiller.

C. L'exemple de l'Outre-mer

Compte tenu de la diversité des territoires, de leur géographie spécifique et de la structure particulière de leurs marchés de l'emploi, les départements, régions et collectivités d'outre-mer nécessitent un maillage territorial particulièrement étroit et adapté (cf. cartographie en annexe de La Réunion et de la Guadeloupe).

D. Les enseignements à retenir :

La présentation des procédures mises en œuvre par l'ANPE et l'Unedic en matière d'implantation et de la structure des deux réseaux ont appelé les remarques suivantes :

- L'organisation de l'accueil physique des demandeurs d'emploi doit, au-delà des contraintes immobilières et managériales, veiller au respect du droit de tout citoyen de pouvoir accéder aux services publics ;
- Il existe d'autres réseaux complémentaires – Cap Emploi, missions locales, maisons de l'emploi, cités des métiers... – dont l'organisation territoriale de Pôle emploi doit tenir compte dans le cadre du schéma d'organisation territoriale du service public de l'emploi, afin d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur
- **Les deux réseaux préexistants et fusionnés au sein de Pôle emploi sont différents :**
 - La somme des réseaux de l'ANPE et des Assedic est de 1500 sites : soit 900 agences locales de l'ANPE et 600 antennes Assedic. Des implantations existent dans 720 communes environ ;
 - Les unités ANPE ont en général un effectif moyen plus important que les sites Assedic mais elles occupent des surfaces moins étendues : 48,1% des unités ANPE ont une taille inférieure à 500 m² ;

- Les unités du réseau des Assedic sont homogènes au regard du service délivré alors que plusieurs types d'unités existent dans le réseau de l'ANPE (agences polyvalentes ou agences spécialisées : cadres, culture spectacle...);
 - Le réseau de l'ANPE est pour l'essentiel en location (82%) alors que le réseau des Assedic est composé majoritairement de bâtiments achetés (70%);
 - La stratégie de rapprochement menée depuis 2005 a conduit à mettre en place 678 guichets uniques (réalisation de l'inscription et de l'élaboration du projet personnalisé de retour à l'emploi en un même lieu) ainsi qu'un référentiel d'aménagement transitoire des unités.
- **Les premiers principes pour mettre en place un réseau unifié pourraient être les suivants :**
- La généralisation de l'accueil commun :
Assuré indifféremment par un collaborateur ex-ANPE ou ex-Assedic, il s'agit d'un accueil de premier niveau qui comprend les services suivants : fourniture de renseignements de premier niveau en matière d'indemnisation, de placement, d'état des candidatures et de recouvrement ; accompagnement des publics vers des outils à disposition (bornes, internet, photocopie de documents,...) ; orientation des publics, gestion des rendez-vous et gestion des flux spontanés. Tous les sites recevant du public devront mettre en place ces dispositions au cours du 1^{er} trimestre 2009.
 - La mise en œuvre progressive des sites mixtes :
En s'appuyant sur l'expérience et les réalisations en matière de guichets uniques, un réseau de sites mixtes couvrant l'ensemble des services délivrés aujourd'hui séparément dans les deux réseaux devrait être mis en place d'ici septembre 2009.
- **Les services proposés seraient les suivants :**
- Services aux demandeurs d'emploi : les rendez-vous physiques d'accompagnement et de suivi, les rendez-vous physiques spécifiques (indemnisation, indus, recrutements,...), la délivrance des prestations à dimension collectives, la gestion des réclamations, la gestion de la liste, le traitement des demandes d'allocations, la gestion des courriers et des courriels.
 - Services aux entreprises : information succincte recouvrement, instruction et gestion des aides employeurs (Etat et assurance chômage), recueil et traitement de l'offre et suivi des créateurs d'entreprises.

II. Les principes généraux d'organisation du nouvel opérateur

Concernant l'organisation territoriale de Pôle emploi, le groupe de travail a retenu deux grandes idées : une organisation fortement déconcentrée afin d'être en mesure de prendre en compte toutes les particularités locales (A) et la détermination de principes permettant la définition d'un schéma cible d'implantation territoriale (B).

A. Une organisation déconcentrée qui tienne compte de la diversité des territoires et favorise des partenariats clairs avec les collectivités territoriales

Pour remplir son rôle, l'Etat dispose des services déconcentrés du ministère de l'emploi (DRTEFP et DDTEFP), des agences locales de l'ANPE et des maisons de l'emploi créées par le plan de cohésion sociale de 2005.

Par ailleurs, l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'Etat compétents en matière d'emploi est amenée à évoluer dans le cadre de la réforme de l'organisation des services territoriaux de l'Etat avec la mise en place des nouvelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Dans ce cadre, le groupe de travail a estimé que Pôle emploi doit s'organiser pour prendre en compte à la fois de la diversité des territoires et de la nécessité de délivrer ses principaux services en proximité, tout en garantissant une offre de service nationale cohérente.

Ainsi, à partir de la structuration en quatre niveaux de Pôle emploi, il convient de faire jouer au mieux **le principe de subsidiarité** :

- **Le niveau national** élabore la stratégie, conçoit les politiques (d'intervention, finances, ressources humaines, etc.), définit l'offre de service nationale, pilote la performance, assure le management du réseau et s'assure de la maîtrise des risques, sous la tutelle de l'Etat (DGEFP et conseil national de l'emploi institué par la loi du 13 février 2008)
- **Le niveau régional** décline la stratégie nationale avec l'adaptation à la région des politiques d'intervention et de l'offre de services nationale, programme les moyens régionaux dans le cadre du dialogue de performance avec le niveau national, conduit les partenariats régionaux, pilote la coopération avec les réseaux spécialisés et la politique de sous-traitance, associe l'instance paritaire régionale (IPR), reporte à la direction générale.

Le groupe de travail a insisté sur le rôle que devra jouer le préfet de région dans la mise en œuvre de ce dispositif. En effet, en application des dispositions de l'article 131 de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, le préfet de région est responsable de la mise en œuvre de la politique de l'emploi dans la région.

Par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le préfet de région se voit attribuer un rôle d'orientation des mesures pour l'emploi et d'allocation des ressources. Il est le programmeur des mesures pour l'emploi et le gestionnaire de l'enveloppe unique régionale. La souplesse de gestion que constitue l'enveloppe unique lui permet de déterminer, en lien avec les préfets de départements, les moyens adaptés aux particularités de son territoire, et de répondre efficacement aux besoins des demandeurs d'emploi.

Ainsi, le groupe de travail a préconisé de veiller à la bonne mise en œuvre de la convention bipartite entre l'Etat et Pôle emploi en région. En effet, le nouvel article L. 311-7-9 du code du travail prévoit qu'une convention annuelle est conclue au nom de l'Etat par l'autorité administrative et le représentant régional de l'institution.

Cette convention :

- détermine la programmation des interventions de l'institution au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail ;
- fixe les conditions d'évaluation de son action ;
- encadre les conditions dans lesquelles l'institution coopère avec les maisons de l'emploi, les missions locales, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes et les autres intervenants du service public de l'emploi.

Cette convention régionale prévue par la loi permet de repenser les modalités d'intervention et d'interaction des acteurs. La convention a pour objet d'inscrire l'intervention de la nouvelle institution dans une réalité territoriale. Elle constitue en effet le cadre de référence d'une déclinaison opérationnelle de l'intervention de l'institution au regard des spécificités des territoires de la région, dans le respect des orientations stratégiques définies par la convention nationale tripartite pluriannuelle.

A travers la convention régionale, sous l'autorité du préfet de région, les services de l'Etat et de Pôle Emploi détermineront ainsi, sur la base d'un diagnostic circonstancié (régional et infrarégional), les objectifs prioritaires d'intervention.

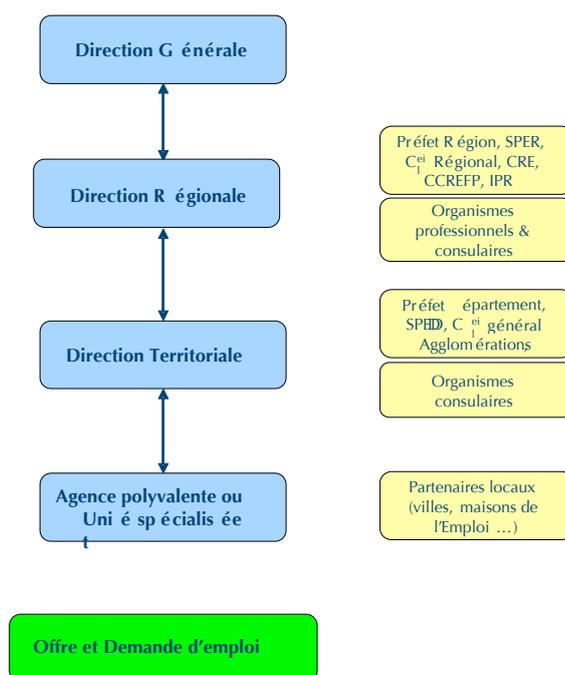
- **Le niveau territorial** met en œuvre la stratégie régionale en l'adaptant aux caractéristiques du territoire, programme ses moyens dans le cadre du dialogue de performance avec le niveau régional, conduit les partenariats territoriaux, supervise les unités polyvalentes et unités spécialisées du territoire, reporte à la direction régionale. Une direction territoriale peut couvrir un ou plusieurs départements.

Dans les collectivités d'outre-mer, l'adaptation de la stratégie régionale prend notamment en compte la structure des marchés de l'emploi et les besoins particuliers en matière de formation professionnelle. A cet égard, l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer est associée à l'élaboration de cette stratégie, en qualité d'opérateur agissant pour le compte de l'Etat en la matière.

A ce titre, même si les découpages territoriaux du service public de l'emploi ne correspondent pas nécessairement au niveau départemental, le groupe de travail estime que le préfet de département, par sa connaissance des dispositifs mis en place au plus proche des populations en difficulté ainsi que par sa relation privilégiée avec les collectivités locales et les élus locaux, doit participer à la mise en œuvre de la politique territoriale de l'établissement.

- **Au niveau local** des unités polyvalentes et des unités spécialisées produisent et délivrent des services dans une logique de proximité, en reportant aux directeurs territoriaux.

- Organisation de Pôle emploi -



Par conséquent, Pôle emploi doit s'organiser pour assurer le meilleur service à ses usagers, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi, des allocataires, des actifs ou des employeurs. Cette nécessaire adaptation des politiques de l'emploi aux territoires implique une forte déconcentration du nouvel opérateur.

Pôle emploi devra également mettre en œuvre des partenariats avec les différents niveaux de collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux, communes et groupements de communes) en fonction de leurs compétences respectives, dans un souci de clarification et de complémentarité des services rendus aux demandeurs d'emploi.

A cette fin, l'évolution de l'offre de service nationale doit s'appuyer principalement sur des expérimentations locales.

B. Les principes permettant de définir un schéma cible d'implantation territoriale

Les transformations du réseau de Pôle emploi devront être réalisées dans le cadre d'un **schéma cible d'implantation territoriale**. Le groupe de travail a en effet considéré pertinent le maintien de plusieurs types d'unités comme cela existait à l'ANPE :

- Des unités polyvalentes délivrant les services aux personnes en recherche d'emploi et aux entreprises qui peuvent également comporter des implantations secondaires assurant une partie de ces services ;
- Des unités spécialisées délivrant :
 - Soit des services à des publics ou secteurs professionnels spécifiques (cadres, intermittents du spectacle, placement international, etc.) ;
 - Soit des services complémentaires au service de base, notamment dans les agglomérations (recrutement par simulation, plateformes d'accompagnement des licenciés économiques...).

Le groupe a considéré que les implantations territoriales devraient respecter **les principes d'accessibilité, de qualité et de complémentarité**, qui se déclinent de la façon suivante :

- 80% des demandeurs d'emploi doivent pouvoir accéder en moins de 30 minutes par des moyens de transports usuels à une unité polyvalente ;
- Les unités constituant le réseau de Pôle emploi peuvent difficilement fonctionner sans atteindre une taille minimale de 15 agents et risquent de voir la qualité d'accueil se dégrader au-delà de 70 agents. Ces chiffres peuvent être adaptés en fonction des spécificités locales, en particulier s'agissant de l'outre-mer. Par ailleurs, des expérimentations d'unités de plus grande taille pourront cependant être conduites notamment en agglomération ;
- Les choix d'implantation devront tenir compte de l'implantation territoriale des partenaires de Pôle emploi, notamment les missions locales et les maisons d'emploi ;
- Les modalités de délivrance des services devront pouvoir être adaptées en fonction du contexte local (permanences, visio-guichets, « points emploi ») dans le cadre de conventions avec les collectivités locales voire avec d'autres acteurs publics dans le cadre, par exemple, du service public en milieu rural ;
- L'évolution du réseau ne doit pas conduire à la réduction du nombre d'implantations dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ;

Au total, le réseau cible de Pôle emploi ne devrait pas comporter moins de 1000 unités environ accessibles au public de manière à ne pas dégrader la trame d'implantation des réseaux réunis tout en rationalisant les implantations elles-mêmes.

**Le schéma cible devrait faire l'objet d'une validation coordonnée
entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi.**

Section 2. La territorialisation des politiques de l'emploi

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a confié à l'Etat « la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi ». Le mouvement de décentralisation a reconnu aux conseils régionaux une compétence générale en matière de formation professionnelle continue, et aux conseils généraux une compétence générale en matière de politiques d'insertion, ces derniers pilotant notamment le RMI et, depuis peu, le RSA.

Cette nouvelle répartition des compétences implique, tout en attribuant clairement à l'Etat la promotion de l'emploi et la lutte contre le chômage, la mise en œuvre de partenariats avec les collectivités territoriales.

Dans les collectivités d'outre-mer, ces partenariats peuvent intervenir dans le domaine de la formation professionnelle lorsque les collectivités concernées ne disposent pas des organismes de formation nécessaires à leurs besoins économiques et que ces actions de formation sont mises en œuvre en métropole.

Dans ce cadre, une territorialisation efficace des politiques de l'emploi implique que Pôle emploi :

- adapte ses services et ses interventions aux caractéristiques locales du marché de l'emploi ;
- développe la coopération avec les collectivités territoriales et les autres acteurs participant au service public de l'emploi ;
- contribue à diffuser les bonnes pratiques identifiées localement.

Afin d'atteindre ces objectifs, le groupe de travail a estimé que Pôle emploi doit élaborer et mettre en œuvre des stratégies territoriales avec ses différents partenaires.

Outre ses **partenaires naturels** que sont les collectivités locales, Pôle emploi travaille en partenariat avec des **cotraitants** mais aussi des **sous-traitants**. Le groupe de travail a donc distingué deux grandes catégories : les partenariats avec les collectivités locales (A) d'une part et les partenariats sous forme de co-traitance et de sous-traitance (B) d'autre part.

I. Les partenariats territoriaux

L'article L. 311-1 du code du travail, issu de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, dispose que les collectivités territoriales et leurs groupements « *concourent au service public de l'emploi* ».

Ce concours prend différentes formes dans lesquelles les communes et leurs groupements se sont principalement investis :

a) Dans un souci de proximité, l'article L. 311-9 du code du travail ouvre aux communes la possibilité, dans le cadre d'une convention avec l'Etat et l'ANPE, de recevoir des offres d'emploi et d'effectuer des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi.

b) La loi de programmation pour la cohésion sociale a mis en place des « maisons de l'emploi » regroupant les différents acteurs de l'emploi (Etat, ANPE, AFPA, Assedic, missions locales) et au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Les projets sont élaborés, souvent à l'initiative des collectivités territoriales, au niveau local et sont labellisés au niveau national.

c) Rompant avec la logique antérieure qui réservait à l'Etat la prescription des contrats aidés, cette même loi a confié aux départements ainsi qu'aux communes et aux EPCI la mise en œuvre et du suivi du contrat d'avenir (CA), contrat aidé destiné aux titulaires de minima sociaux (RMI, RSA, AAH).

d) Quant à la région, dans le cadre de sa compétence en matière de formation et d'insertion professionnelles, elle met en œuvre une politique de formation professionnelle pour répondre aux différents enjeux de la politique de l'emploi.

A. La coopération au niveau régional

A l'échelon régional, Pôle emploi doit participer activement au conseil régional de l'emploi qui se réunit autour du préfet de région et qui a été instauré par le décret du 29 septembre 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi, en vue de la construction d'une vision partagée des priorités d'action en faveur de l'emploi et des coopérations à construire.

Le conseil régional de l'emploi doit être consulté chaque année avant la conclusion de la convention entre le préfet de région et le directeur régional de Pôle emploi prévue par l'article L. 5312-11 du code du travail, qui détermine compte tenu des objectifs de la convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi :

- La programmation des interventions de Pôle emploi au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail ;
- Les conditions de participation de Pôle emploi à la mise en œuvre des aides à l'emploi prévues par le code du travail ;
- La cadre de coopération entre Pôle emploi et les maisons de l'emploi, les missions locales, le réseau Cap emploi, l'AFPA et les autres intervenants du service public de l'emploi ;
- Les conditions d'évaluation de l'action de Pôle emploi.

Pour améliorer l'orientation et l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, le groupe de travail a préconisé que des conventions soient conclues entre Pôle emploi, le préfet de région et le conseil régional, en vue notamment :

- De développer l'information des demandeurs d'emploi sur les formations financées par le conseil régional et de faciliter leur accès à ces formations dans le cadre de l'élaboration et du suivi de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi ;
- De rechercher une complémentarité entre les actions du conseil régional et celles que Pôle emploi met en œuvre pour reconnaître et développer les compétences des demandeurs d'emploi et répondre aux besoins de recrutement des entreprises ; dans ce cadre, la mise en place d'actions de formation cofinancées et la prise en charge par Pôle emploi de frais associés à la validation des acquis de l'expérience et au suivi des formations financées par le conseil régional pourront être contractualisées avec les régions ;
- De définir la contribution de Pôle emploi aux travaux conduits par les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) et à l'élaboration du plan régional de développement de la formation (PRDF) ;
- De préciser les modes de relation avec les centres d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF), notamment pour l'alimentation de la base de données sur l'offre de formation (OFAA).

Le groupe de travail a insisté sur le rôle du préfet de région en matière de politique de l'emploi via une forte déconcentration du nouvel organisme au plan régional. A cette fin, il appartiendra au préfet de région avec Pôle emploi et ses autres partenaires régionaux de :

- Construire un cadre de définition de la stratégie :
 - En articulant les stratégies nationale et territoriale en matière d'emploi, de formation et d'insertion au niveau régional ;
 - En associant les départements, compétents en matière d'insertion, à la stratégie définie au niveau régional ;
 - En opérant une distinction claire entre prescripteur, l'Etat et les collectivités territoriales, et opérateur, Pôle Emploi.
- Décliner territorialement les politiques de l'emploi par une prise en compte des « territoires de projets », échelon de mise en œuvre opérationnelle (diagnostics, définition et pilotage de plans d'action...), et de la spécificité des territoires. S'agissant de l'outre-mer, le groupe souligne la nécessité d'une stratégie spécifique en la matière.

- Harmoniser les calendriers de définition des objectifs en définissant des objectifs et des plans d'action communs grâce à une articulation efficace des calendriers et des procédures de programmation.

B. La coopération au niveau départemental

Dans le cadre de la stratégie définie par le conseil régional de l'emploi, prise en application des orientations nationales, le dispositif conventionnel connaîtra également une déclinaison territoriale à l'échelon départemental.

En effet, au niveau départemental, Pôle emploi participe par exemple à la mise en œuvre du dispositif d'orientation prévu à la section 3 de l'article 3 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et notamment à la négociation des conventions d'orientation.

Ainsi, le groupe de travail a préconisé que, dans le cadre de conventions négociées avec les conseils généraux, Pôle emploi mette en œuvre des prestations et services complémentaires à l'offre de service de droit commun, intensifiées et adaptées aux difficultés particulières de ces personnes.

Ces prestations complémentaires seraient définies conjointement avec les conseils généraux, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 262-32 du code de l'action sociale et des familles.

Pour préparer ces conventions, une gamme de prestations et services pourra être proposée aux conseils généraux par Pôle emploi, dont le contenu sera défini dans le cadre d'une convention nationale avec l'association représentant les départements.

Cette convention nationale sera négociée au premier semestre 2009. Elle définira également les règles applicables pour déterminer les coûts sur la base desquels les départements contribuent au financement des interventions proposées par Pôle emploi.

C. La coopération au niveau local

Le groupe de travail a préconisé que les modalités de délivrance du service soient adaptées au contexte local : politique de délivrance multi canal (bornes, internet, plateformes téléphoniques), permanences...

Le groupe de travail a souligné l'existence des « points emploi » mis en place dans le cadre de conventions avec les communes. Un « point emploi » est une antenne locale de l'ANPE pour lequel les agents municipaux sont habilités par l'ANPE pour aider les demandeurs d'emploi : mise en relation avec les employeurs, recherche d'emploi (CV, lettres de motivation...), réponse aux questions sur l'emploi, orientation vers les organismes compétents pour les formations et information sur l'ensemble des services de l'ANPE.

II. Partenariat - co-traitance et sous-traitance

Le groupe de travail a constaté que les distinctions entre partenariat, sous-traitance et co-traitance n'étaient pas toujours très évidentes à établir et qu'il pouvait y avoir un continuum entre ces différentes notions.

En tout état de cause, Pôle emploi participe activement, à l'échelon des bassins d'emploi, à l'élaboration des diagnostics locaux et de stratégies territoriales partagées, notamment au sein des maisons de l'emploi, et contribue aux plans locaux qui en découlent.

Le groupe de travail a convenu qu'il faut maintenir ce réseau sur l'ensemble du territoire. Toutefois, il tient à ce que la relation soit précisée dans plusieurs cas : maisons de l'emploi, PLIE, réseaux spécialisés et opérateurs de placement.

A. Les maisons de l'emploi

La mise en place de Pôle emploi a posé la question de l'avenir des maisons de l'emploi. De nombreuses craintes ont en effet été exprimées. En réalité, la situation n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire. A ce titre, le groupe de travail a estimé que les maisons de l'emploi pouvaient être un véritable support du service de l'emploi local dans certains bassins d'emploi où leur présence s'est avérée efficace.

La loi du 13 février 2008 a redéfini les missions des maisons de l'emploi. Ces dernières concourent désormais « à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique ».

A partir d'un diagnostic partagé, elles exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques.

Elles contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi et participent en complémentarité avec l'institution mentionnée à l'article L. 311-7, les réseaux spécialisés et les acteurs locaux dans le respect des compétences des régions et des départements :

- à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi ;*
- au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.*

En lien avec les entreprises, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et les branches professionnelles, elles contribuent au développement de la gestion territorialisée des ressources

humaines. Elles mènent également des actions d'information et de sensibilisation aux phénomènes des discriminations à l'embauche et dans l'emploi ainsi que relatives à l'égalité professionnelle et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.».

En ce qui concerne l'évolution de leur mission, le groupe a bien pris note que dans la continuité des rapports du député Anciaux et de la commission des affaires sociales du Sénat présentés par Mme Dalloz, la ministre a mis en place un groupe de travail présidé par l'IGAS qui doit faire des propositions sur les sujets suivants :

- L'évolution du cahier des charges des maisons de l'emploi ;
- L'évolution du dispositif de pilotage des maisons de l'emploi.

Un travail de réflexion approfondie spécifique à la question des maisons de l'emploi est donc actuellement en cours.

B. Les PLIE

La loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a créé les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) afin de constituer un dispositif de mise en cohérence des interventions publiques au plan local dans l'objectif de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté.

Ainsi créés à l'initiative des collectivités locales et intercommunales, les PLIE ont vocation à développer et coordonner, sur un territoire, en faveur de publics en forte difficulté, la mise en œuvre des politiques d'emploi et d'insertion.

Dans ce contexte, sont signées des conventions de coopération locale dont l'objet est de renforcer le partenariat entre les agences locales et les PLIE, fondé sur la complémentarité des compétences, en garantissant la mise en synergie des interventions de chacun des acteurs.

En 2006, l'ANPE a signé un accord cadre national de partenariat avec Alliance Villes Emploi (AVE), afin de renforcer ces liens et notamment de préciser les conditions de mise en œuvre du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) par les PLIE.

Cet accord poursuit deux objectifs majeurs,

- développer l'accompagnement personnalisé au profit des demandeurs d'emploi qui connaissent des difficultés particulières d'insertion et dont le retour à l'emploi nécessite un parcours d'insertion mis en œuvre par les PLIE ;
- renforcer le développement du PLIE sur le champ de l'emploi dans son territoire.

Il se décline en une convention locale qui ouvre de nouvelles perspectives de coopération et permet des initiatives et des adaptations locales plus larges qu'auparavant. En particulier, l'accent est mis sur le Parcours d'Insertion Personnalisé de Retour à l'Emploi proposé au demandeur d'emploi

confié au PLIE, dont les différentes étapes sont de nature à constituer une démarche globale et concertée vers un retour à l'emploi.

Pour toutes ces raisons, le groupe de travail prescrit à Pôle emploi de maintenir les relations d'ores et déjà établies avec les PLIE.

C. La co-traitance - les réseaux spécialisés :

Le groupe de travail a souligné que Pôle emploi devra poursuivre, dans un cadre de co-traitance, la coopération engagée par l'ANPE avec les réseaux spécialisés chargés de missions de service public relatives au placement, à l'insertion, à la formation, et à l'accompagnement des publics particuliers.

Les conventions conclues avec l'APEC, les missions locales et les organismes du réseau Cap Emploi devront être reconduites par avenant jusqu'à fin 2009.

Avec les missions locales et les organismes du réseau Cap Emploi, de nouvelles conventions devront être négociées dès que Pôle emploi aura défini son offre de service cible. Ces conventions pourront être conclues avec les organismes partenaires qui mettront en place, en complément de leurs interventions de droit commun permettant une prise en charge globale adaptée aux besoins spécifiques des publics auxquels ils s'adressent, des services et procédures en cohérence avec la nouvelle offre de service de Pôle emploi et avec les dispositions relatives aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

Un dispositif permettant d'évaluer régulièrement les résultats des organismes partenaires en termes d'insertion dans l'emploi, et de les comparer à ceux du réseau de Pôle emploi devra être mis en place par le comité de suivi de la convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi.

D. La sous-traitance - le recours aux opérateurs de placement:

Le groupe de travail a souhaité que le recours aux opérateurs de placement pour des prestations globales soit développé. En effet, il semble important que Pôle emploi mette en œuvre une politique de sous-traitance dans le cadre des orientations définies ci-dessous.

Cette politique a pour objet :

- De faire réaliser des prestations utiles aux demandeurs d'emploi ou aux employeurs et nécessitant des compétences spécialisées dont Pôle emploi ne dispose pas en interne, en particulier en matière d'évaluation des compétences et de formation ;
- De faire réaliser des prestations similaires à celles que Pôle emploi réalise directement dans le cadre de son offre de service, afin de majorer ses capacités d'action et de confronter ses

méthodes et résultats à ceux d'autres opérateurs. Ces prestations peuvent être ponctuelles ou globales.

Les prestations ponctuelles seraient mobilisées par le conseiller personnel désigné par Pôle emploi, dans le cadre du parcours personnalisé du demandeur d'emploi.

Les prestations globales seraient des prestations de six mois ou plus visant la prise en charge de demandeurs d'emploi relevant d'un accompagnement renforcé ou de la création d'entreprise, ou la prise en charge des licenciés économiques. La rémunération de ces prestations serait fonction des résultats en termes de retour à l'emploi.

Pôle emploi devra développer le recours à la sous-traitance globale dans le cadre d'appels d'offre ouverts à l'ensemble des organismes assurant, à titre principal ou secondaire, une activité de placement. Pour ces appels d'offres, une commission des marchés spécifique intégrant des représentants de l'Etat et de l'Unedic pourra être mise en place.

Ce mode de sous-traitance pourra être étendu à l'ensemble des régions et le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers ces organismes sera porté au minimum à 100 000 en 2011. Pôle emploi devra mettre en œuvre l'ensemble des moyens nécessaires, sur l'ensemble de son réseau, pour garantir le bon déroulement de son recours aux opérateurs de placement.

Enfin, les opérateurs de placement prestataires de Pôle emploi devront s'engager notamment à actualiser au moins tous les trois mois les projets personnalisés d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi dont l'accompagnement et le placement leur est confié, à signaler à Pôle emploi les manquements aux devoirs définis par l'article L. 5412-1 du code du travail, à utiliser pour les liaisons avec Pôle emploi les procédures, supports et outils notamment informatiques mis à leur disposition.

Une évaluation annuelle des prestations assurées par les organismes de placement dans le cadre des marchés passés par Pôle emploi devra permettre :

- D'apprécier les modalités d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces organismes ;
- D'évaluer la qualité du service délivré ;
- De comparer entre elles et avec celles du réseau de Pôle emploi les prestations développées par ces organismes et d'évaluer leurs efficacités respectives sur le reclassement des demandeurs d'emploi.

Cette évaluation pourra être organisée par le comité de suivi de la convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi.

III. Une rationalisation nécessaire des partenariats

Le groupe de travail a convenu que Pôle emploi devait s'appuyer sur ce réseau de partenaires aux différents niveaux du territoire. Toutefois, il préconise une rationalisation du nombre de partenariats afin d'améliorer la couverture des besoins et de mieux articuler les interventions.

A cette fin et dans une optique d'optimisation de la performance, il conviendrait de construire un système cohérent, interactif et efficace d'organisation et d'animation de ce réseau en :

- instaurant un dispositif de validation adapté à chaque niveau territorial : national (conseil d'administration de Pôle emploi), régional (préfet-conseil régional-Pôle emploi) et départemental (préfet-conseil général-Pôle emploi) sous l'autorité du représentant de l'Etat territorialement compétent. Dans les collectivités d'outre-mer, compte tenu de l'existence de régions « monodépartementales », le groupe suggère que ces structures fassent l'objet d'une organisation adaptée, et en tout état de cause unique.
- mettant en place une représentation territoriale de Pôle emploi capable d'établir des relations avec chaque partenaire ;
- adaptant les modalités d'intervention en fonction des partenariats ;
- établissant des partenariats reposant sur la complémentarité des offres de services ;
- dotant les échelons déconcentrés de Pôle emploi d'une capacité d'ingénierie pour leur permettre une réelle adaptation de la gamme de services en fonction des particularités locales c'est-à-dire donner les ressources nécessaires aux services déconcentrés compétents pour qu'ils puissent mettre en œuvre efficacement la politique de l'emploi à leur échelon.

Conclusion :

I. Les principes à retenir concernant les politiques de l'emploi :

- **Le débat partenariat – co traitance – sous traitance :**

Le groupe de travail n'a pas pu aller au bout de la clarification des notions de partenariat, de co-traitance et de sous-traitance.

Pour 2009, les conventions de partenariats avec les réseaux spécialisés sont prorogées. Une réflexion sera menée dans le cadre du conseil d'administration de Pôle emploi sur les relations contractuelles qui pourront lier Pôle emploi à d'autres acteurs du Service public de l'emploi dans le respect des règles de la concurrence et dans le souci de renforcer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi non seulement en termes de placement mais aussi d'information, d'orientation et d'accès à la formation ou aux dispositifs d'insertion.

A ce titre, le groupe souligne la nécessité de mener un travail complémentaire afin de mieux distinguer les fonctions respectives de prescripteur et d'opérateur.

- **Les partenariats du nouvel opérateur avec les collectivités territoriales :**

Ces partenariats résultent à la fois de la complémentarité des interventions et des compétences des collectivités locales et de Pôle emploi, ainsi que de la nécessité de mieux adapter l'intervention de Pôle Emploi aux besoins économiques et sociaux des territoires.

Ces partenariats doivent s'appuyer sur un diagnostic partagé, un schéma d'organisation et des conventions pluriannuelles tripartites de coopération entre les collectivités locales, l'Etat et Pôle emploi. Ces conventions doivent s'inscrire dans les outils déjà prévus par la loi (schémas régionaux de formation, convention de coopération et pactes territoriaux, etc.). Elles seront déclinées en tant que de besoin à chaque niveau territorial : régional, départemental, local.

L'organisation des partenariats avec les collectivités territoriales suppose la mise en place d'une analyse prospective territorialisée de la situation de l'emploi. Cette analyse partagée implique d'identifier les gisements d'emplois, les métiers en tension et les besoins en formation professionnelle et de traduire cette analyse en stratégie locale dans le temps comme dans l'espace afin de rechercher la complémentarité des interventions des différents acteurs sur les bassins d'emploi et l'articulation avec les dispositifs existants (maisons de l'emploi ou comités de bassin d'emploi qui intègrent les partenaires sociaux dans leur gouvernance).

- **L'articulation entre les services de l'Etat en région et le nouvel opérateur :**

À travers le conseil régional de l'emploi, la convention bipartite annuelle entre l'Etat et Pôle emploi en région, et les autres instances partenariales, le préfet de région doit définir et

adapter la politique de l'emploi mise en œuvre pour partie par Pôle emploi aux besoins de chaque échelon territorial : région, département, bassin d'emploi, commune et groupement de communes.

Le partenariat du nouvel opérateur avec les collectivités locales devra lui permettre d'assurer la cohérence avec les orientations régionales issues des débats du Conseil régional de l'emploi et du comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle.

▪ Les modalités d'une territorialisation réussie des politiques de l'emploi :

L'organisation de Pôle emploi doit être fortement déconcentrée afin de tenir compte de la diversité des territoires et de permettre la mise en œuvre de dispositifs adaptés à chaque niveau territorial sous l'autorité du représentant de l'Etat territorialement compétent.

II. Les principes à retenir pour faire évoluer le réseau du nouvel opérateur :

- 80% des demandeurs d'emploi doivent pouvoir accéder en moins de 30 minutes par des moyens de transports usuels à une unité polyvalente ;
- le diagnostic du besoin de reconversion professionnelle doit être fait le plus tôt possible ;
- dans un souci de qualité d'accueil, les unités constituant le réseau de Pôle emploi doivent comprendre entre 15 et 70 agents ;
- les choix d'implantation devront tenir compte de l'implantation territoriale des partenaires de Pôle emploi : missions locales et maisons d'emploi notamment ;
- les modalités de délivrance des services devront pouvoir être adaptées en fonction du contexte local dans le cadre de conventions avec les collectivités locales voire avec d'autres acteurs publics ;
- l'évolution du réseau ne doit pas conduire à la réduction du nombre d'implantations dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ;
- au total, le réseau cible de Pôle emploi ne devrait pas comporter moins de 1000 unités environ accessibles au public de manière à ne pas dégrader la trame d'implantation des réseaux réunis tout en rationalisant les implantations elles-mêmes ;
- La gestion des actifs avec notamment la mise en œuvre d'une gestion territoriale des ressources humaines sur les bassins de l'emploi.

Enfin, parallèlement à ces mesures et dans un souci d'efficacité, le groupe de travail préconise qu'un dispositif de pilotage par la performance adapté aux enjeux de la fusion et à l'amélioration des services rendus soit mis en place. Des indicateurs de performance devront donc être élaborés afin de mesurer notamment la qualité des partenariats.

Ainsi, les conditions de mise en œuvre de ce pilotage par la performance pourraient faire l'objet d'une présentation annuelle au comité de suivi de la convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi.

ANNEXES

- Contribution de l'ARF
- Cartographie de la région Bretagne
- Cartographie du département de la Haute-Loire
- Cartographie du département de La Réunion
- Cartographie du département de la Guadeloupe
- Cartographie du réseau ANPE
- Cartographie des implantations Assedic
- Cartographie des guichets uniques