

LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Pôle emploi et
la réforme du service
public de l'emploi :
bilan et recommandations

M. Daniel Jamme, rapporteur

Juin 2011

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2011-04
NOR : CESL1100004X
Jeudi 23 juin 2011

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance des 14 et 15 juin 2011

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

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

M. Daniel Jamme, rapporteur

au nom de

la section du travail et de l'emploi

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 22 février 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section du travail et de l'emploi la préparation d'un avis sur *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*. La section du travail et de l'emploi, présidée par Mme Françoise Geng, a désigné M. Daniel Jamme comme rapporteur.

Sommaire

■ Synthèse de l'avis	7
■ Avis	11
■ INTRODUCTION	11
■ UNE RÉFORME D'ENVERGURE CONFRONTÉE À LA CRISE ÉCONOMIQUE	11
■ La loi du 13 février 2008 réformant l'organisation du service public de l'emploi	12
Les prémices de la réforme	12
Les objectifs de la loi du 13 février 2008	12
Un élargissement des missions du service public de l'emploi	13
Un opérateur pivot au sein d'un service public de l'emploi dispersé	13
Une nouvelle gouvernance de l'opérateur unique	14
Une démarche de pilotage par la performance	17
■ Les autres volets de la réforme du service public de l'emploi	19
Les droits et devoirs des demandeurs d'emploi	19
La généralisation du revenu de solidarité active	20
La convention d'assurance chômage de 2008	20
La réforme des instruments de mutualisation en matière de formation professionnelle	21
Une gouvernance territoriale de la formation renouvelée	22
L'émergence du droit de la concurrence	22
■ Une restructuration interne, peu préparée et inachevée	22
L'absence d'étude d'impact préalable	23
Une réorganisation du réseau génératrice de surcoûts	23
Les personnels de Pôle emploi	24
Les moyens budgétaires : des contributions inégales de l'État et de l'Unedic	26
■ Un contexte du marché du travail peu favorable	28
La dégradation du marché de l'emploi à partir de 2009	28

Le marché du travail marqué durablement par un chômage élevé	28
Une forte dualité de l'emploi salarié	28
■ Les spécificités du service public de l'emploi français par rapport aux autres pays européens	29
Les évolutions du service public de l'emploi en Europe	29
La situation comparée des effectifs	30
■ UN BILAN CONTRASTÉ SUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE	32
■ Un dispositif d'accueil profondément remanié	32
La mise en place de sites mixtes	32
La simplification des démarches d'inscription	32
Le développement des services à distance	33
L'adaptation des horaires d'ouverture	34
La mesure de la satisfaction des usagers	34
La prise en compte du point de vue des usagers	35
■ Un accompagnement insuffisant des demandeurs d'emploi	35
La personnalisation du service rendu	35
La mobilisation des aides favorisant le retour à l'emploi	38
Les difficultés d'accès à la formation	40
Une efficacité limitée sur le retour à l'emploi	43
■ Un service aux employeurs perfectible	44
La mesure du niveau de satisfaction des entreprises	45
Une activité de prospection en voie de spécialisation	45
Les taux de collecte et de satisfaction des offres d'emploi	46
L'identification des besoins des entreprises	46
La méthode de recrutement par simulation	47
■ La mission d'indemnisation des demandeurs d'emploi	48
Un système d'indemnisation fragmenté	48
Les délais d'indemnisation	48
La complexité de l'indemnisation	48
Les obligations de recherche d'emploi	49
La lutte contre la fraude	49

■ Une coopération difficile au sein du service public de l'emploi	50
Une articulation déficiente entre Pôle emploi et les deux réseaux de co-traitance	50
Une coopération insuffisante avec les régions	52
La coopération avec les départements	53
Le nécessaire repositionnement des maisons de l'emploi	54
Le recours à la sous-traitance	54
■ LES RECOMMANDATIONS DU CESE	55
■ Poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du service	55
➤ Recommandation n° 1 : assurer un développement harmonieux des différents canaux d'accès aux services de Pôle emploi	55
➤ Recommandation n° 2 : garantir une réelle personnalisation du service rendu	56
➤ Recommandation n° 3 : renforcer la différenciation des parcours d'accompagnement du demandeur d'emploi	56
➤ Recommandation n° 4 : développer l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi	57
➤ Recommandation n° 5 : amplifier l'aide au recrutement notamment en direction des PME/TPE	57
➤ Recommandation n° 6 : améliorer la procédure et le service d'indemnisation	58
➤ Recommandation n° 7 : mieux prendre en compte les préoccupations des usagers	58
■ Accentuer l'effort de formation et de sécurisation des parcours professionnels	59
➤ Recommandation n° 8 : intensifier l'intervention des dépenses de formation et d'accompagnement	59
➤ Recommandation n° 9 : sanctuariser les crédits d'intervention en faveur des demandeurs d'emploi	59

↘	Recommandation n° 10 : développer l'offre de service en matière de formation professionnelle et d'acquisition des compétences clés	60
↘	Recommandation n° 11 : construire un portail d'information sur l'offre de formation disponible	60
↘	Recommandation n° 12 : faciliter la mobilisation des droits acquis en matière de formation	61
↘	Recommandation n° 13 : impliquer davantage Pôle emploi dans le recours aux contrats aidés et en alternance et dans leur suivi	61
↘	Recommandation n° 14 : mieux articuler activités réduites, chômage partiel et formation	61
■	Adapter l'organisation et les moyens de pôle emploi	62
↘	Recommandation n° 15 : poursuivre la structuration du réseau sur la base du schéma-cible adopté par le conseil d'administration	62
↘	Recommandation n° 16 : renforcer la coopération avec les autres acteurs du service public de l'emploi	62
↘	Recommandation n° 17 : mieux prendre en compte les risques psychosociaux dans le management et l'organisation du travail	63
↘	Recommandation n° 18 : engager une réflexion sur l'évolution des métiers	63
↘	Recommandation n° 19 : accroître les moyens de Pôle emploi	63
■	Rénover la gouvernance et le pilotage	64
↘	Recommandation n° 20 : rénover la gouvernance de Pôle emploi en renforçant la place des partenaires sociaux	64
↘	Recommandation n° 21 : repenser la gouvernance régionale	65
↘	Recommandation n° 22 : recentrer le pilotage par la performance sur des indicateurs de qualité et d'efficacité de retour à l'emploi	66
■	CONCLUSION	67

■ Déclarations des groupes	68
-----------------------------------	----

■ Scrutin	88
------------------	----

Annexes	90
----------------	----

Annexe 1 :	budget initial et consolidé en 2011	90
Annexe 2 :	évolution des effectifs (ETPT) de Pôle emploi	90
Annexe 3 :	comparaisons européennes des effectifs du SPE	91
Annexe 4 :	les missions du SPE et de Pôle emploi	91
Annexe 5 :	les catégories de demandeurs d'emploi	92
Annexe 6 :	les 33 indicateurs de performance de la convention tripartite	92
Annexe 7 :	tableau de correspondance des indicateurs de performance	94
Annexe 8 :	les dix indicateurs phares	95
Annexe 9 :	prévisions financières du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels	95
Annexe 10 :	aides aux développements des compétences	96
Annexe 11 :	présentation comparée de l'AFPR et de la POE	97
Annexe 12 :	les différentes allocations et aides gérées par Pôle emploi	97
Annexe 13 :	évolution du nombre d'actions de formation	100
Annexe 14 :	part des prestations internes et externes	100
Annexe 15 :	les trois parcours de l'offre de service de Pôle emploi	101
Annexe 16 :	dépense des financeurs finaux par public bénéficiaire, en 2008	101
Annexe 17 :	évolution du service public de l'emploi	102
Annexe 18 :	lettre paritaire du 6 mai 2011	103

Bibliographie	105
----------------------	-----

Table des sigles	107
-------------------------	-----

Liste des auditionnés	109
------------------------------	-----

Liste des personnes rencontrées	111
--	-----

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

Synthèse de l'avis¹

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

Constat : un bilan contrasté sur l'amélioration du service

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

Une fusion peu préparée et inachevée

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

Un dispositif d'accueil profondément remanié

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

Un accompagnement insuffisant des demandeurs d'emploi

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

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 200 voix pour et 5 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Un service aux employeurs perfectible

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

Une coopération difficile au sein du service public de l'emploi

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

Recommandations : quatre orientations fortes pour renforcer le service public de l'emploi

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

➤ Poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du service

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

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

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

➤ Accentuer l'effort de formation et de sécurisation des parcours professionnels

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

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

👉 Adapter l'organisation et les moyens de Pôle emploi

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

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

👉 Rénover la gouvernance et le pilotage

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

Recommandations à Pôle emploi

- Assurer un développement harmonieux des différents canaux d'accès
- Garantir une réelle personnalisation du service rendu
- Renforcer la différenciation des parcours d'accompagnement
- Développer l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi
- Amplifier l'aide au recrutement notamment en direction des PME/TPE
- Améliorer la procédure et le service d'indemnisation
- Mieux répondre aux préoccupations des usagers
- Développer l'offre de service en matière de formation
- Faciliter la mobilisation des droits individuels
- Mobiliser davantage le recours aux contrats aidés et en alternance
- Poursuivre la structuration du réseau sur la base du schéma-cible
- Renforcer la coopération avec les autres acteurs du SPE
- Mieux prendre en compte les risques psychosociaux des agents
- Engager une réflexion sur l'évolution des métiers

Recommandations aux pouvoirs publics

- Intensifier l'effort de formation
- Sanctuariser les crédits d'intervention en faveur des demandeurs d'emploi
- Construire un portail d'information sur l'offre de formation disponible
- Mieux articuler activités réduites, chômage partiel et formation
- Accroître les moyens de Pôle emploi
- Rénover la gouvernance de Pôle emploi
- Repenser la gouvernance régionale
- Revoir les indicateurs de performance de la convention tripartite

Avis

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

UNE RÉFORME D'ENVERGURE CONFRONTÉE À LA CRISE ÉCONOMIQUE

Annoncée en 2007, la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'assurance chômage constitue une étape décisive du processus de réforme du service public de l'emploi. Elle

contribue, avec d'autres évolutions plus récentes telles la loi sur la formation professionnelle (2009), à faire de ce projet une réforme d'envergure dont la mise en œuvre s'est cependant heurtée à la dégradation de la conjoncture économique et du marché de l'emploi en 2009.

La loi du 13 février 2008 réformant l'organisation du service public de l'emploi

La loi du 13 février 2008 sur la réforme de l'organisation du service public de l'emploi institue un opérateur unique chargé à la fois d'indemniser les chômeurs et de faciliter la recherche d'emploi. Au-delà de cette fusion, la réforme du Service public de l'emploi (SPE) s'inscrit dans une démarche engagée de longue date².

Les prémices de la réforme

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

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

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

Les objectifs de la loi du 13 février 2008

La loi de 2008 « a réformé l'organisation du service public de l'emploi, afin d'améliorer le marché du travail par la qualité du service rendu aux usagers »³. Cette réforme, qui préserve l'existence d'un régime paritaire d'assurance chômage, poursuit un double objectif, rappelé dans l'exposé des motifs du projet de loi. Il s'agit, d'abord, de faciliter les démarches tant des personnes à la recherche d'un emploi que des entreprises, qui disposeront désormais d'un réseau assurant l'ensemble des prestations nécessaires au recrutement et au placement, et de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi en diminuant le nombre de ceux dont doit s'occuper chaque conseiller. Il s'agit, ensuite, de mettre à la disposition des actifs (salariés et demandeurs d'emploi) un ensemble de prestations facilitant leur orientation

2 Cf. annexe n° 17 sur l'évolution historique du service public de l'emploi.

3 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.

sur le marché du travail et leur donnant accès, à chacune des étapes de leur parcours professionnel, à l'accompagnement et, si nécessaire, à la formation dont ils ont besoin.

Un élargissement des missions du service public de l'emploi

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

S'agissant du recouvrement des contributions d'assurance chômage, assuré à titre transitoire par Pôle emploi pour le compte de l'Unedic, il est désormais confié au réseau des Urssaf depuis le 1^{er} janvier 2011⁴.

Par ailleurs, Pôle emploi s'est vu doté d'une nouvelle mission d'orientation, destinée à la fois à renforcer sa gamme de services dédiée aux demandeurs d'emploi pour la sécurisation de leurs projets professionnels et à favoriser les synergies nécessaires entre orientation professionnelle, formation et placement. La mise en œuvre de cette mission a été accompagnée du transfert des personnels de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, vers Pôle emploi⁵.

Un opérateur pivot au sein d'un service public de l'emploi dispersé

L'intervention de multiples acteurs

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

Dans ce paysage « *très foisonnant et fractionné, probablement le plus diversifié d'Europe* »⁶, Pôle emploi est appelé à jouer un rôle pivot afin de favoriser la coordination entre les multiples

4 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.

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

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

acteurs du SPE, notamment au travers de relations de co-traitance ou de sous-traitance ou encore de conventions de partenariat.

La difficile mise en cohérence des politiques de l'emploi

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

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

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

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

Une nouvelle gouvernance de l'opérateur unique

Pôle emploi est un organisme de droit public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est présenté comme une institution *sui generis*, afin de souligner son originalité puisqu'il rassemble un organisme de droit privé et un organisme public.⁸

Au niveau national, une gouvernance « tripartite » plus formelle que réelle

Au niveau national, Pôle emploi est dirigé par un conseil d'administration de dix-huit membres, au sein duquel les partenaires sociaux sont numériquement majoritaires⁹. Le directeur général est nommé par décret après avis du conseil d'administration. Les collectivités territoriales ne sont représentées qu'au travers d'un seul membre de l'Association des Régions de France (ARF), ce qui semble traduire imparfaitement le rôle des régions en

7 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 ».

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

9 Ils disposent en effet de dix sièges sur dix-huit, l'État de cinq sièges, les collectivités territoriales d'un siège, et les personnalités qualifiées de deux sièges.

matière de formation professionnelle et celui des départements gestionnaires du Revenu de solidarité active (RSA). L'Unedic, bien que principal financeur de Pôle emploi, ne dispose pas de représentant à qualité, aucun membre ne pouvant engager sa responsabilité¹⁰.

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

Si le conseil d'administration dispose en droit d'une compétence large - selon le Code du travail il « *règle les affaires relatives à l'objet de l'institution* » -, il ne constitue pas en réalité une véritable instance de décision stratégique. Les auditions conduites par la section, notamment la table ronde des représentants des organisations patronales et syndicales organisée le 20 avril 2011, ont à ce sujet fortement pointé une gouvernance déséquilibrée au profit de l'État compte tenu de la place insuffisante laissée aux partenaires sociaux dans le cadre de décisions déjà prises par le pouvoir politique ou arrêtées par les lois de finances. Bien que les attributions du conseil d'administration soient clairement définies¹¹, - il est appelé à délibérer notamment sur « *le budget initial et ses révisions* » et « *les conditions d'emploi et de rémunération du personnel* » -, on peut cependant s'interroger sur son rôle effectif au regard, par exemple, de la suppression de 1 800 emplois¹², sans consultation préalable. D'autres décisions ont été prises de la même façon : lancement d'une enquête nationale de satisfaction auprès des usagers financée par Pôle emploi, suppression de l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation, non reconduction de certains crédits de fonctionnement... En outre, et sans mettre en cause leur bien-fondé, les politiques d'injonction de l'État, telles la mise en œuvre du plan Rebond ou plus récemment les mesures en faveur de l'accueil systématique des chômeurs de longue durée, percutent les stratégies du conseil d'administration et limitent son pouvoir de décision.

Enfin, si Pôle emploi dispose en droit de la capacité de lever des emprunts, cette possibilité lui est interdite en pratique par les autorités de tutelle en tant qu'opérateur public de l'État. À cet égard, le statut d'opérateur public de l'État au sens de la LOLF¹³ semble juridiquement discutable¹⁴.

Au plan territorial

- Les directions régionales de Pôle emploi

La question du maillage territorial de Pôle emploi est essentielle. Son organisation¹⁵ tend à prendre en considération la diversité des territoires et favoriser l'adaptation territoriale des politiques de l'emploi. Aux termes de la convention tripartite signée avec l'État et l'Unedic, les Directions régionales de Pôle emploi déclinent la stratégie nationale en adaptant les politiques d'intervention et l'offre de services aux besoins locaux. Elles se voient allouer des moyens dans le cadre du dialogue de performance avec le niveau national, conduisent les partenariats régionaux et pilotent la coopération avec les réseaux spécialisés de co-traitance

10 Audition de Gaby Bonnard, président de l'Unedic, devant la section du travail et de l'emploi, le 23 mars 2011.

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

12 Issue de la loi de finances pour 2011.

13 Loi organique relative aux lois de finances.

14 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.

15 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.

et la politique de sous-traitance. Elles animent les Instances paritaires régionales (IPR) et en assurent le secrétariat.

Après une première phase de « centralisation », certes compréhensible pour mettre en place des modes de travail et des procédures harmonisés, mais source de rigidité et peu satisfaisante en termes de partenariat, les efforts doivent désormais porter sur une réelle déconcentration administrative tout en renforçant les relations avec les autres acteurs du SPE, dans une démarche territoriale adaptée aux besoins des bassins d'emploi¹⁶.

- Les Instances paritaires régionales

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

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

En pratique, le fonctionnement de ces instances est très variable suivant les régions, certaines IPR sont réduites à leur plus simple expression, tandis que d'autres ont « *un intérêt bien compris de la valeur ajoutée que peuvent apporter les partenaires sociaux à la consultation et à la concertation pour élaborer les plans de formation et d'accompagnement* »¹⁷. Par ailleurs, comme le souligne le premier bilan de mise en œuvre établi en septembre 2010 conjointement par l'IGAS et l'IGF¹⁸, l'activité des IPR est concentrée sur le suivi de la convention d'assurance chômage et les recours individuels qui nécessitent un examen particulier. Deux raisons peuvent être avancées à cette situation. D'une part, les demandeurs d'emploi sont très nombreux à contester le calcul de leurs droits à indemnisation¹⁹. D'autre part, les consultations qui devraient associer les partenaires sociaux aux orientations régionales de Pôle emploi ne semblent pas s'opérer dans des conditions satisfaisantes, en raison notamment du caractère souvent formel des avis qui leur sont demandés ou encore de la difficulté à obtenir les données nécessaires à leurs missions.

- Les comités de liaison

Les comités de liaison instaurés par la loi de 1998 sur la lutte contre les exclusions auprès des échelons locaux de l'ex-ANPE ont été remis en place en février 2010 par Pôle emploi, assortis d'un comité national de liaison. Ces instances de concertation avec les organisations de défense des chômeurs et les organisations syndicales ont pour objet d'améliorer

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

17 Cf. audition de Gaby Bonnard, précitée.

18 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'Unedic et Pôle emploi.*

19 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.

l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits et contribuent à améliorer le service offert aux personnes au chômage. Par la mise en place de ces comités de liaison²⁰ qui, dans l'ensemble, répondent de façon satisfaisante aux attentes des usagers, « Pôle emploi souhaite ainsi créer un dispositif d'écoute active et de co-construction de réponses adaptées aux attentes des demandeurs d'emploi »²¹.

Une démarche de pilotage par la performance

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

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

Une convention tripartite ambitieuse

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

Les objectifs de cette convention ont été définis au moment de l'adoption de la loi du 13 février 2008, avant la dégradation du marché du travail. Jugés *a posteriori* ambitieux, ils auraient mérité une adaptation à la nouvelle conjoncture économique. Cette situation a sans doute conduit Pôle emploi à mettre rapidement en œuvre certains objectifs de la convention sous une forme dégradée. De même, la durée de la convention limitée à trois ans paraît court au regard de l'ampleur et de la complexité de la réforme, en comparaison des démarches d'autres pays européens plus longues²².

La convention contient 33 indicateurs de performance, répartis entre indicateurs de suivi du processus de fusion, indicateurs de résultats et indicateurs complémentaires sur les services aux demandeurs d'emploi, les services aux entreprises et les services d'intermédiation active²³. Il peut sembler surprenant que plusieurs indicateurs du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » du PAP 2011 ne soient pas déclinés dans la convention tripartite²⁴, tels que ceux concernant les travailleurs handicapés, les jeunes bénéficiaires d'un dispositif

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

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

22 Cf. rapport IGAS-IGF précité.

23 Cf. annexe 6 sur les indicateurs de performance.

24 Cf. annexe 7 sur la cohérence des indicateurs de performance avec le PAP 2011.

spécifique ou encore les salariés en contrat unique d'insertion. Surtout, cette convention comporte de nombreux indicateurs d'activité ou de processus, mais finalement peu d'indicateurs de qualité et d'efficacité du service rendu.

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

Le défaut de suivi de la convention tripartite

La loi a prévu l'instauration d'un comité de suivi²⁵ de la convention tripartite, dont le président est désigné par le ministre chargé de l'emploi, et qui doit établir un rapport annuel public. Si ce comité a effectivement été mis en place, il ne s'est réuni qu'une seule fois depuis la signature de la convention, alors qu'il est prévu deux réunions au minimum par an. L'absence de rapport annuel de même que la transmission irrégulière et l'analyse insuffisante des indicateurs interdisent un suivi satisfaisant et efficace et un ajustement éventuel des moyens et/ou des objectifs au regard de la situation générale de l'emploi ou de la modification des missions confiées à Pôle emploi.

L'IGAS et l'IGF se sont également interrogées sur la pertinence et la fiabilité de certains de ces indicateurs qui concernent pour l'essentiel les moyens mis en œuvre par Pôle emploi plutôt que les résultats obtenus et ne permettent pas de mesurer le bien-fondé des outils mis en place²⁶. On peut également souligner la sensibilité « politique » de certains indicateurs, ce qui ne contribue pas à la transparence des informations nécessaires au pilotage. La négociation de la nouvelle convention tripartite 2012-2014 devra, selon Bertrand Martinot, DGEFP,²⁷ « être plus opérationnelle, avec un nombre réduit d'indicateurs qui devront faire l'objet d'un suivi particulièrement serré ».

Le comité d'évaluation

La loi du 13 février 2008 prévoit la désignation au sein du conseil d'administration de Pôle emploi d'un comité d'évaluation. Le règlement intérieur du conseil d'administration de Pôle emploi adopté le 22 janvier 2009 en fixe les missions, la composition²⁸ et les grands principes de fonctionnement qui ont été précisés dans une charte de fonctionnement.

Plusieurs évaluations ont déjà été réalisées portant notamment sur le processus d'orientation et d'accès des demandeurs d'emploi à la formation, la mobilisation des contrats aidés, l'expérimentation des forces de prospection auprès des entreprises, le recours aux prestations de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi et la méthode de recrutement par simulation au sein des plates-formes de vocation. D'autres projets sont en cours ou programmés parmi lesquelles l'évaluation du Suivi mensuel personnalisé (SMP), du Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et du recours aux Opérateurs privés de placement (OPP). Les résultats de ces évaluations, assorties de propositions, sont régulièrement présentés au conseil d'administration sans qu'il y ait pour autant de véritables suites données. Enfin, même si la démarche d'évaluation interne est importante, une procédure d'évaluation

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

26 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.

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

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

externe n'en est pas moins nécessaire, « un établissement comme Pôle emploi ne pouvant à la fois prescrire, faire et évaluer »²⁹. Il est, à cet égard, dommageable que le rapport de l'IGAS, prévu par la convention tripartite, n'ait pas été rendu public, ce qui nuit à l'appropriation par les acteurs de ses résultats, dans une logique de diagnostic partagé.

La comptabilité analytique en cours de déploiement

Pôle emploi a mis en place des outils de comptabilité analytique transitoires pour l'ouverture de l'exercice comptable 2010, dans l'attente d'un déploiement total en 2012. S'il permet de calculer les coûts complets à grosse maille et d'identifier les missions de service public, ce modèle analytique transitoire n'autorise pas une ventilation précise de la masse salariale et des activités support³⁰.

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

Les autres volets de la réforme du service public de l'emploi

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

Les droits et devoirs des demandeurs d'emploi

Des droits mais aussi des devoirs renforcés

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

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

L'instauration d'un médiateur

Le dispositif est complété par l'instauration d'un médiateur chargé « de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement » de Pôle emploi qui doivent

29 Audition de Gaby Bonnard, précitée.

30 Cf. rapport IGAS-IGF précité.

avoir été précédées de démarches auprès des services concernés. Le médiateur national est correspondant du médiateur de la République et coordonne l'activité de médiateurs régionaux.

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

La généralisation du revenu de solidarité active

Entré en vigueur le 1^{er} juin 2009, et étendu sous certaines conditions aux jeunes actifs de moins de 25 ans en septembre 2010, le Revenu de solidarité active (RSA) remplace le Revenu minimum d'insertion (RMI), l'Allocation de parent isolé (API) et les différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi (prime de retour à l'emploi, intéressement forfaitaire...). Il garantit un revenu minimum et soutient le retour à l'emploi en complétant les revenus liés à une activité professionnelle et en valorisant le travail par rapport aux minima sociaux. Il s'accompagne d'un renforcement des devoirs pour les bénéficiaires avec une possible suspension après deux refus d'offres raisonnables d'emploi, sauf difficultés particulières.

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

La convention d'assurance chômage de 2008

La convention d'assurance chômage signée en 2008 apporte un certain nombre d'innovations. Elle instaure une filière unique d'indemnisation (contre quatre auparavant) qui obéit au principe « un jour travaillé égale un jour indemnisé »³¹. Le dispositif de la Convention de reclassement personnalisé (CRP) est reconduit et ses conditions d'indemnisation ont été par la suite harmonisées avec celles du Contrat de transition professionnelle (CTP)³².

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

Les nouvelles conditions instaurées en 2008 ont permis d'indemniser un plus grand nombre de personnes. Toutefois, il convient de noter que seul un demandeur d'emploi sur deux demeure indemnisé, soit au titre de l'assurance chômage, soit au titre de la solidarité. Si certains demandeurs d'emploi sont allocataires du RSA, de nombreux demandeurs d'emploi, notamment parmi les jeunes, ne perçoivent aucune indemnisation. Cette fragmentation du système indemnitaire a des effets en termes d'accompagnement vers l'emploi, qui obéit à des logiques différentes en fonction des différents systèmes : dispositifs d'activation de l'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi indemnisés, dispositifs de politique publique de l'emploi pour les titulaires de l'allocation de solidarité spécifique, dispositifs des politiques d'insertion des conseils généraux pour les allocataires du RSA. La stratégie mise

31 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.

32 La durée maximale est portée de 8 à 12 mois, l'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).

en place avec la création de Pôle emploi, qui a ouvert son offre de services et de prestations à tous les demandeurs d'emploi, en supprimant la distinction antérieure entre indemnisés ou non, tend à corriger les conséquences de ces clivages.

La réforme des instruments de mutualisation en matière de formation professionnelle

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

La création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

Reprenant les dispositions de l'Accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2009, la loi a créé un Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), en remplacement du fonds unique de péréquation, afin de réduire les inégalités d'accès à la formation en faveur des salariés faiblement qualifiés, des demandeurs d'emploi et des salariés des TPE-PME. Le FPSPP dispose ainsi de moyens renforcés. Outre les excédents des OPCA au titre de la professionnalisation et du congé individuel de formation, il doit recevoir, selon la loi, un prélèvement sur l'ensemble des sommes dues au titre de contribution légale de formation des entreprises, dont le taux est fixé annuellement entre 5 % et 13 %³³. Ces moyens doivent faire du FPSPP un instrument majeur pour atteindre l'objectif que se sont fixés les partenaires sociaux dans l'ANI, à savoir former annuellement 500 000 salariés peu ou pas qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi de plus qu'auparavant.

Le prélèvement exceptionnel de 300 millions d'euros sur le FPSPP prévu par la loi de finances pour 2011, et leur réaffectation au profit de trois organismes (Pôle emploi, l'AFPA et l'agence des services de paiement)³⁴ ont été perçus comme un détournement des ressources du FPSPP pour l'État et un élément de fragilisation de son rôle et de sa situation financière. Il en va de même pour la décision récente visant à faire financer la rémunération des fins de formation par le FPSPP.

Le rôle croissant des organismes paritaires collecteurs agréés pour la formation des demandeurs d'emploi

La loi a également réformé de façon substantielle les OPCA en élargissant leurs missions, notamment en direction des TPE et des PME pour la mise en place de services de proximité et en renforçant les conditions de leur agrément avec un relèvement du seuil minimal de collecte de 15 à 100 millions d'euros, les incitant ainsi à engager un processus de regroupement.

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

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

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

34 Ces reversements 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.

Une gouvernance territoriale de la formation rénovée

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

Des questions sont d'ores et déjà soulevées, particulièrement en ce qui concerne le pilotage de cette gouvernance et le lien entre les divers acteurs concernés, l'articulation entre l'offre de formation financée par Pôle emploi et celle financée par la région ou encore l'intervention respective de l'État et de la région en matière d'apprentissage³⁵.

L'émergence du droit de la concurrence

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

Dans ce cadre, les subventions qu'apporte l'État à l'AFPA tout comme les cotisations obligatoires à l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) sont considérées comme des aides de l'État finançant des prestations concurrentielles et donc contraires à la réglementation³⁶. Il en résulte la nécessité de distinguer précisément les prestations dites d'intérêt général de celles soumises à la concurrence, ce qui s'est traduit par une diminution de la subvention accordée par l'État à l'AFPA pour charge de service public, et à terme par sa suppression. Une autre conséquence est la fragilisation de la notion de co-traitance qui a conduit à ce que l'APEC soit désormais dans une simple relation de sous-traitance avec Pôle emploi.

Une restructuration interne, peu préparée et inachevée

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

35 Rapport Gille et Cherpion précité.

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

L'absence d'étude d'impact préalable

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

Or, aucune étude d'impact préalable³⁷ n'a été réalisée en vue d'étayer ce postulat de la réforme. En particulier, les conséquences aux plans budgétaire et organisationnel de la rationalisation accrue du service - à travers la mise en place d'un conseiller personnel et du suivi mensuel personnalisé - n'ont pas été préalablement évaluées.

Ce n'est qu'au premier trimestre 2010 que Pôle emploi a initié une réflexion globale sur l'optimisation et la rationalisation des fonctions support, leur définition et leur poids, notamment en région. En outre, à ce jour, l'institution ne semble avoir mené aucune analyse permettant d'objectiver les gains de productivité liés à l'optimisation du réseau et des processus opérationnels. Elle n'a pas mis l'accent sur ce point en tant que tel dans ses chantiers stratégiques³⁸. Il est cependant essentiel de pouvoir concrétiser les synergies permises par la fusion dont c'était l'un des enjeux.

Une réorganisation du réseau génératrice de surcoûts

Le déploiement des sites mixtes

Dans l'esprit du principe de guichet unique posé par la fusion, a été fixé comme première étape le déploiement sur tout le territoire de sites mixtes permettant de délivrer sur un même lieu l'ensemble des services en matière d'indemnisation et de placement, en direction des demandeurs d'emploi et des entreprises. Bien que prévu pour l'été 2009 et malgré la mobilisation de moyens conséquents, la cible de 100 % de sites mixtes n'a été que partiellement atteinte du fait du maintien de nombreux sites dits « multilocalisés »³⁹. Par ailleurs, environ la moitié de ces sites sont aujourd'hui encore répartis sur plusieurs lieux, contrairement à l'objectif de site unique. Outre ces unités polyvalentes, des unités spécialisées ont été mises en place pour des publics ou des secteurs professionnels spécifiques (cadres intermittents du spectacle, placement international, etc.) ou pour des services complémentaires aux services de base (recrutement par simulation, accompagnement des licenciés économiques, etc.).

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

37 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 M. 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.

38 Rapport IGAS-IGF précité.

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

L'effort de rationalisation du réseau

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

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

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

L'impact budgétaire du schéma cible

L'optimisation du patrimoine immobilier de Pôle emploi représente un réel enjeu financier. En effet, la restructuration du réseau entraîne jusqu'en 2015, une augmentation des coûts de fonctionnement immobilier qu'il apparaît nécessaire de maîtriser, même si une partie de cette évolution résulte des surcoûts d'exploitation engendrés par le processus de réorganisation⁴⁰. Le schéma cible d'implantation territoriale et les projets régionaux le déclinant font ainsi apparaître une augmentation significative des dépenses totales jusqu'à l'horizon 2012, assortie d'une augmentation significative des dépenses de loyers⁴¹. Cette évolution des coûts, telle qu'elle semble se dessiner, ne paraît pas répondre aux objectifs de la fusion visant notamment à opérer des économies d'échelle.

Les personnels de Pôle emploi

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

L'harmonisation difficile des statuts des personnels

L'une des principales difficultés pour la mise en place de l'institution a été la différence de statut et de culture des deux entités appelées à fusionner, l'ANPE étant un établissement public administratif à structure pyramidale employant des agents de droit public, et les Assedic, des associations de droit privé disposant d'une large autonomie par rapport à l'Unedic avec du personnel régi par le Code du travail et un régime conventionnel plus favorable. La convention collective signée en novembre 2009, à la suite de négociations marquées par un climat social assez tendu, s'applique à tous les salariés de droit privé issus des Assedic, aux nouveaux personnels recrutés ainsi qu'aux agents de droit public ayant opté pour cette convention. Aujourd'hui, 60 % des personnels de droit public ont opté pour cette nouvelle convention collective qui couvre désormais 80 % de l'ensemble des agents.

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

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

Un projet de nouvelle grille de classifications, en cours de négociation, est prévu pour 2012, basé sur l'instauration de cinq critères pour chaque activité professionnelle pour déterminer la hiérarchisation des fonctions. Les organisations syndicales, quant à elles, sont davantage dans une démarche partant de la définition des métiers en lien avec les missions accomplies par les agents.

Une ambiguïté paraît subsister sur l'articulation entre la nature juridique de Pôle emploi, institution de droit public, et le statut de son personnel, régi par une convention collective de droit privé, notamment en ce qui concerne les procédures d'information et de consultation des institutions représentatives du personnel qui se heurteraient au principe des prérogatives de puissance publique de Pôle emploi dans le cadre des politiques de l'emploi.

L'unification illusoire des métiers

L'un des principes accompagnant la fusion était l'unicité, à la fois de lieu mais aussi de personne pour l'accueil, l'accompagnement et l'indemnisation du demandeur d'emploi. Ce principe devait se traduire par une totale polyvalence des agents et la suppression de la distinction entre les deux métiers pré-existants : le placement assuré par l'ANPE et l'indemnisation calculée par les Assedic. Dans ce but, un programme de formation a été mis en place selon l'origine professionnelle des agents⁴² avec l'objectif, pour ceux issus du placement, de connaître les règles d'indemnisation de base afin de pouvoir renseigner le demandeur d'emploi, et pour ceux issus de l'indemnisation, d'acquérir un socle de compétences de base nécessaire à la conduite d'entretiens professionnels de suivi.

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

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

Une réorganisation du travail, source potentielle de risques psychosociaux

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

42 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.

Les organisations syndicales⁴³ font ainsi état de conditions de travail génératrices de stress et insistent sur la nécessité de prendre en compte les risques psychosociaux, en particulier en matière de management et d'organisation du travail. Les négociations sur ce point sont pour le moment suspendues, faute de parvenir à un consensus sur des mesures de prévention suffisamment efficaces.

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

Les moyens budgétaires : des contributions inégales de l'État et de l'Unedic

L'Unedic, principal financeur de Pôle emploi

Le budget « consolidé » de Pôle emploi pour l'année 2011 s'élève au total à un peu plus de 35 Md €⁴⁴.

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

Deux autres sections, dont on peut considérer qu'elles constituent le véritable budget de Pôle emploi, concernent l'une, les dépenses actives d'intervention en direction des personnes à la recherche d'un emploi (section III), l'autre, les dépenses de fonctionnement et d'investissement (section IV)⁴⁵.

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

Selon le Code du travail, la contribution de l'Unedic est déterminée par la convention d'assurance chômage mais elle ne peut être inférieure à un plancher fixé à 10 % de l'ensemble des contributions des employeurs et des salariés à l'assurance chômage, ce qui équivaut à un montant de 2,96 Md € pour 2011. L'État, aux termes de la convention tripartite, et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, doit contribuer, pour les années 2009 à 2011, à hauteur de 1,36 Md d'euros par an.

43 Table ronde du 20 avril 2011, précitée.

44 Cf. annexe 1 Budget initial et consolidé en 2011.

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

Une non-fongibilité partielle

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

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

Un désengagement de l'État mettant à mal l'autonomie budgétaire

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

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

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

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

Les partenaires sociaux pointent ce désengagement significatif de l'État alors que le contexte reste marqué par un taux élevé de chômage⁴⁶. L'annonce des suppressions d'emplois leur apparaît, en outre, peu compatible avec des besoins en accompagnement importants et un nombre de demandeurs d'emploi suivis par agent déjà trop élevé pour apporter un service de qualité⁴⁷.

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

46 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.

47 Cf. à ce sujet l'étude comparative de l'Inspection générale des finances sur les effectifs du SPE.

Un contexte du marché du travail peu favorable

La dégradation du marché de l'emploi à partir de 2009

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

Plus précisément, la très forte augmentation du nombre des demandeurs d'emploi au cours de l'année 2009 (+ 587 000 demandeurs d'emploi, soit une hausse de plus de 18 %) a impacté directement Pôle emploi, et ce, de façon d'autant plus sensible dans un contexte de réorganisation et de fusion. Les activités d'inscription et d'indemnisation se sont ainsi accrues considérablement au détriment des activités de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. De fait, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi par conseiller (85,7 en moyenne en janvier 2009, 99,2 en février 2010) reste toujours un obstacle pour la mise en œuvre de la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi⁴⁸. Elle a également entraîné une diminution du temps consacré aux entreprises et, donc, du nombre d'offres d'emploi traitées par l'institution.

Le marché du travail marqué durablement par un chômage élevé

Au-delà des effets de la crise sur le marché du travail, force est de constater que depuis 1984, en dépit des phases de croissance que notre pays a pu connaître dans la période, le taux de chômage français n'est jamais descendu en dessous de 7,4 %. Quant au chômage des jeunes, en période de ralentissement de l'activité, il croît à un rythme bien supérieur à celui des 25-50 ans⁴⁹.

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

Sur un autre plan, les possibilités de recours au chômage partiel, renforcées pour faire face aux conséquences de la crise économique, demeurent malgré tout sous-utilisées et s'articulent difficilement avec les dispositifs de formation professionnelle⁵⁰, alors que ces périodes pourraient être valablement mises à profit sur ce point.

Une forte dualité de l'emploi salarié

Structurellement, le marché du travail français est caractérisé par une dualité qui a des conséquences importantes pour le service public de l'emploi. Si le « stock » de l'emploi salarié dans les entreprises est constitué pour 85 % de CDI⁵¹, à l'inverse, le « flux » des demandeurs d'emploi reçus par Pôle emploi est constitué de près de 80 % de CDD de différentes formes,

48 Cf. rapport IGAS-IGF précité.

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

50 Cour des comptes, Rapport public annuel 2011.

51 Source Insee.

ou d'activités très partielles, comme le font apparaître les données sur les motifs d'inscription à Pôle emploi.

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

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

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

Cette dualisation du marché du travail touche des publics spécifiques et très fragilisés par cette exclusion du marché du travail stable : les jeunes, notamment les moins qualifiés, qui ont d'énormes difficultés d'insertion durable ; les personnes licenciées, et notamment les femmes peu qualifiées n'ayant jamais bénéficié d'actions de formation ; des salariés qualifiés perdant leur emploi après 45 ans confrontés aux difficultés de retrouver un emploi dans leur qualification et alternant souvent ensuite CDD et périodes de chômage, ou retrouvant un CDI moins bien rémunéré ; des salariés de plus de 50 ans, qualifiés ou non, pouvant se retrouver dans des situations difficiles, jusqu'à percevoir des minima sociaux, avant de faire valoir leurs droits à la retraite.

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

Les spécificités du service public de l'emploi français par rapport aux autres pays européens

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

Les évolutions du service public de l'emploi en Europe

Ces évolutions présentent un certain nombre d'éléments convergents⁵² parmi lesquels la logique du « guichet unique » (Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Scandinavie), avec en général une intégration non seulement du placement et de l'indemnisation du chômage, mais aussi de l'aide sociale et des prestations équivalentes aux minima sociaux français. De la même façon, le tripartisme associant l'État et les organisations patronales et syndicales de salariés pour le pilotage des politiques de l'emploi est assez courant (Danemark,

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

Allemagne, Espagne, Belgique), même si le contrôle direct par l'État de l'ensemble du dispositif est également présent dans plusieurs pays (Royaume-Uni, Pays-Bas). À noter que la gouvernance du service public de l'emploi allemand est fondée sur un tripartisme strict, au niveau national comme territorial, associant à parts égales représentants des employeurs, des salariés et de l'État Fédéral et des Länder.

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

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

La situation comparée des effectifs

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

Un effort moins important pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi mais meilleur pour les entreprises

À l'été 2010, le SPE français apparaît moins doté en effectifs⁵³ que les SPE allemand et britannique, pour trois missions sur quatre étudiées : l'accueil, l'indemnisation et l'accompagnement du demandeur d'emploi.

S'agissant des missions d'accueil et d'indemnisation, l'Allemagne y affecte une plus forte proportion de ses effectifs avec respectivement 13 % et 23 %, contre 11 % et 16 % pour le Royaume-Uni et 10 % et 15 % pour la France. Le rapport note, à cet égard, que le système français paraît le plus apte à offrir un service de proximité au moindre coût sur la mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi et qu'il est le plus économe en effectifs sur la mission d'indemnisation. C'est en ce qui concerne l'accompagnement des demandeurs d'emploi que l'écart entre les trois pays est le plus marqué : le SPE français y consacre 71 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT)⁵⁴, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne. Ainsi, cette fonction représente plus de la moitié des effectifs du SPE britannique (51 %), contre 36 % des effectifs du SPE allemand et 33 % des effectifs du SPE français. L'analyse des budgets de sous-traitance conforte ce constat du moindre dimensionnement de la mission d'accompagnement du demandeur d'emploi en France où l'offre de service apparaît en outre moins intensive qu'en Allemagne et au Royaume-Uni.

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

54 Chômeurs au sens du BIT (définition cf. annexe n° 5).

En revanche, la France consacre un effort plus important aux relations avec les employeurs (10 % des effectifs) que les deux autres pays (4 %). Ses effectifs assez nombreux peuvent s'expliquer par son offre de services aux employeurs plus étendue et moins ciblée qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni⁵⁵.

Des effectifs moins nombreux mais plus polyvalents

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

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

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

Un renforcement de l'accompagnement dans l'objectif du retour à l'emploi

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

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

55 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 ».

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

UN BILAN CONTRASTÉ SUR L'AMÉLIORATION DU SERVICE

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

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

Un dispositif d'accueil profondément remanié

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

La mise en place de sites mixtes

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

La simplification des démarches d'inscription

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

Dans les sites mixtes, la formule dite du « guichet unique » consistant en l'enchaînement, par deux conseillers différents, de l'inscription et de l'élaboration du PPAE dans les mêmes locaux au cours d'une même journée a été généralisée. L'indicateur 3 de la convention (part des demandeurs d'emploi reçus le même jour en entretien d'inscription et en entretien d'élaboration du PPAE) a toutefois diminué en 2009 (soit 58,6 %) par rapport à 2008 (70 %). Selon Pôle emploi, cet indicateur a progressivement perdu de son intérêt avec l'inscription par téléphone pour les demandeurs d'emploi non indemnisables.

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

Toutefois, les deux entretiens doivent progressivement fusionner en 2011 en un Entretien d'inscription et de diagnostic (EID)⁵⁶ qui devrait ainsi permettre à la fois de procéder à l'inscription du demandeur d'emploi, de rassembler les premiers éléments du dossier d'indemnisation en vue d'une pré-instruction de la demande d'allocation et de formuler un diagnostic professionnel afin d'orienter le demandeur d'emploi vers l'un des parcours de Pôle emploi.

Plusieurs organisations syndicales⁵⁷ ont émis de sérieuses réserves sur cette nouvelle procédure d'accueil qui tendrait à retarder le calcul des droits à indemnisation, lesquels seront calculés postérieurement à l'EID par une cellule d'appui. En outre, le conseil d'administration de Pôle emploi ne semble pas avoir été consulté sur ces nouvelles modalités d'accueil.

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

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

Le développement des services à distance

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

56 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).

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

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

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

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

L'adaptation des horaires d'ouverture

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

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

La mesure de la satisfaction des usagers

Un dispositif de mesure de la satisfaction des usagers a également été mis en œuvre. Le système d'écoute client lancé en 2009 s'appuie sur un baromètre annuel de satisfaction national permettant de disposer de résultats consolidés par région, complété par des enquêtes de site et la consultation mensuelle d'un panel de demandeurs d'emploi.

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

Dans le même temps, d'autres enquêtes⁵⁸ réalisées sur le terrain par des organisations syndicales viennent en partie contrebalancer les résultats obtenus par sondage. Elles mettent en évidence plusieurs motifs d'insatisfaction. Il semblerait notamment qu'un demandeur d'emploi sur trois considère que son conseiller n'a pas le temps de s'occuper de lui et que les propositions qui lui sont faites ne correspondent ni à ses qualifications, ni à son

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

projet professionnel. Près d'un quart des demandeurs d'emploi déclare ne pas rencontrer souvent le même conseiller, tandis que plus d'un tiers répond à des offres d'emploi déjà pourvues. Les autres motifs d'insatisfaction portent également sur la qualité et la durée des formations proposées ainsi que sur l'information jugée insuffisante.

La prise en compte du point de vue des usagers

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

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

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

Enfin, un système local et national de gestion des réclamations des usagers a été mis en œuvre même si le suivi des réclamations semble plus développé pour les questions d'indemnisation que pour les questions de placement. Un manque d'exhaustivité dans le suivi des réclamations a été relevé dans le rapport de certification qualité qui mentionne « *la non-exhaustivité de l'identification des réclamations et notamment celles concernant les entreprises et celles émises en face à face avec les demandeurs d'emploi* »⁵⁹.

Un accompagnement insuffisant des demandeurs d'emploi

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

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

La personnalisation du service rendu

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

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

La redéfinition des parcours d'accompagnement

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

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

En fonction du diagnostic de distance à l'emploi réalisé par le conseiller, le PPAE permet l'accès à l'un des trois parcours de l'offre de service. Le parcours de droit commun dit « appui » s'adresse aux demandeurs d'emploi comportant le moins de risque de chômage de longue durée (environ 70 %) tandis que le parcours d'accompagnement s'adresse à ceux plus éloignés du marché du travail (environ 30 %). Un parcours plus spécifique a été créé pour les créateurs d'entreprise⁶⁰.

Un outil statistique permet de mesurer la distance à l'emploi de chaque demandeur, indemnisable ou non, dès son premier entretien d'inscription, en fonction de ses caractéristiques personnelles et de celles du bassin d'emploi local⁶¹.

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

Ensuite, l'intensité de l'offre de prestations et de formation n'est pas directement corrélée au type de parcours suivi par le demandeur d'emploi, celle-ci étant très contrainte en volume et sa disponibilité très inégale selon les régions et les périodes. Cette faible adéquation des parcours et des prestations - déjà soulignée dans un précédent rapport de la Cour des comptes⁶² - a également été relevée par une étude d'évaluation selon laquelle « le classement des demandeurs d'emploi dans les parcours s'est révélé peu cohérent avec la répartition réelle des prestations ». De fait, une part substantielle des prestations relatives au parcours « d'accompagnement », qui devaient être réservées, en principe, aux demandeurs les plus éloignés de l'emploi, bénéficient à des demandeurs classés en parcours d'appui.

60 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 ».

61 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.

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

Les difficultés d'un suivi individualisé

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

D'après le rapport de la mission IGAS-IGF, moins de 40 % des demandeurs d'emploi éligibles au suivi mensuel personnalisé disposeraient d'un conseiller personnel au sens de la convention tripartite. Selon Pôle emploi, cet engagement n'a pu se concrétiser au motif qu'il « *s'est avéré progressivement inadapté aux besoins des demandeurs d'emploi, ainsi qu'à l'organisation de Pôle emploi* »⁶³.

Les difficultés rencontrées dans le déploiement du conseiller personnel s'expliquent, à titre principal, par une réflexion en amont insuffisante sur la polyvalence et l'évolution des métiers. Initialement conçu comme un « référent unique », compétent à la fois pour les questions d'indemnisation et de placement, le concept de conseiller personnel a mal résisté à l'épreuve des faits.

Enfin, le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller⁶⁴ - nonobstant les critiques émises par l'IGAS sur le mode de calcul de cet indicateur⁶⁵ est supérieur à 100 à la fin de l'année 2010, avec de grandes disparités selon les agences de Pôle emploi, alors que l'objectif fixé par la convention tripartite est de « *60 demandeurs d'emploi par conseiller, en premier lieu pour les parcours renforcés* ».

Le suivi mensuel personnalisé

Le SMP est la principale modalité de suivi des demandeurs d'emploi inscrits en parcours dit d'appui⁶⁶. Avec la mise en place du SMP, chaque demandeur d'emploi doit, en principe, être reçu tous les mois, à partir du 4^e mois d'inscription⁶⁷, par un même conseiller, qui le suit ainsi de façon active en lui proposant des aides ou des services mobilisables.

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

Prenant acte de l'augmentation de la charge d'activité⁶⁸ liée à la hausse du chômage, Pôle emploi a précisé par une instruction interne les modalités d'assouplissement du SMP. Concrètement, le principe d'un SMP du demandeur d'emploi n'a pas été strictement appliqué⁶⁹ et ses modalités de mise en œuvre ont dû être adaptées « *en fonction de l'évolution de la situation du demandeur et de ses difficultés de retour à l'emploi* ».

À supposer qu'il soit correctement appliqué, le délai actuel de quatre mois entre l'inscription et le premier entretien de SMP semble trop long et inadapté à certaines

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

64 Indicateur 19 de la convention tripartite.

65 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).

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

67 Cependant, entretien dès le 1^{er} 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.

68 Instruction interne d'août 2010.

69 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).

situations. Lors des débats organisés avec les jeunes par la Direction régionale de Pôle emploi du Nord-Pas-de-Calais (2010), plusieurs témoignages montrent que nombre de jeunes « *souhaiteraient être accompagnés dès leur inscription car ils estiment avoir besoin de conseils très vite* »⁷⁰.

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

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

La mobilisation des aides favorisant le retour à l'emploi

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

Les aides au reclassement : une enveloppe très contrainte

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

Ces dernières regroupent plusieurs aides distinctes telles que l'Action de formation préalable au recrutement (AFPR), l'Action de formation conventionnée (AFC), l'Aide aux frais associés à la formation (AFAF), l'aide à la Validation des acquis de l'expérience (VAE) et la Rémunération formation Pôle emploi (RFPE). En 2009, Pôle emploi a financé 83 312 actions de développement des compétences, qu'il s'agisse d'actions de formation conventionnée ou d'actions de formation préalable au recrutement⁷¹. Les aides sont attribuées sur prescription dans le cadre des Projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE), mais dans la limite des enveloppes disponibles.

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

Au niveau régional, il existe une fongibilité limitée entre les grandes catégories d'aides - c'est-à-dire entre les aides au développement des compétences, les aides à la mobilité géographique et celles à l'embauche - plafonnée à 20 % des montants attribués. À l'intérieur de chacune de ces catégories, la fongibilité est en revanche totale sous réserve de maintenir un ratio entre AFC/AFPR compris entre 40 % et 70 % afin de respecter un équilibre entre ces deux modalités d'aides.

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

71 Rapport d'activité 2009, p. 29.

Une offre de services peu connue des demandeurs d'emploi

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

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

Une synthèse de l'évaluation portant sur le recours aux prestations de Pôle emploi destinées aux demandeurs d'emploi a été présentée au conseil d'administration le 27 janvier 2011⁷². Il ressort de cette étude que l'offre de services, déjà complexe à maîtriser pour les conseillers, est surtout mal connue des demandeurs d'emploi. Notamment, il n'existe pas d'outil national (guide etc.), présentant de façon simple et lisible l'offre de service disponible avec des exemples de cas pratiques.

Une palette de prestations diversifiée mais incomplète

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

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

D'autre part, les outils d'aide à la définition de projet professionnel semblent également limités. Le module de « Cible emploi » consacré au projet professionnel apparaît comme insuffisant pour répondre à l'ensemble des besoins des demandeurs d'emploi, car la durée de ce module est jugée trop courte. Cette situation vise notamment les demandeurs d'emploi souhaitant élargir leurs compétences pour mieux répondre aux offres d'emploi ou se réorienter⁷³.

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

La mobilisation de Pôle emploi sur les contrats aidés

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

72 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.

73 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).

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

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

Par ailleurs, le comité d'évaluation de Pôle emploi a réalisé une étude⁷⁴ sur le recours aux contrats aidés, dont Pôle emploi reste le principal prescripteur même si les Conseils généraux et les missions locales occupent une place croissante. Il ressort de cette étude que la mobilisation de Pôle emploi sur les contrats aidés, est perfectible en termes de prescription et, surtout, de suivi et d'accompagnement.

Les difficultés d'accès à la formation

Un certain nombre de rapports sont venus récemment souligner les difficultés d'accès à la formation, en particulier le rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx, *La formation professionnelle* (2010), ou encore le rapport de la commission présidée par Rose-Marie Van Lerberghe, *Pour une dynamique territoriale de l'emploi* (2010)⁷⁵.

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

Des modalités de prise en charge financières trop restrictives

En 2010, les dépenses de formation de Pôle emploi en faveur des demandeurs d'emploi ont représenté un montant de 361 M € représentant 126 121 entrées en formation, quelle qu'en soit la nature, financées par Pôle emploi. Pour le budget 2011, les dépenses prévisionnelles d'aides au développement des compétences sont en diminution et s'élèvent à 340 M € (- 5,8 %).

Le nombre de prescription de formation en baisse depuis plusieurs années s'explique notamment par une « *complexification certaine des conditions de la prescription, de la visibilité de l'offre de formation disponible et des financements mobilisables, mais également d'une mobilisation insuffisante de Pôle emploi sur l'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.* »⁷⁶

Une évaluation réalisée à l'initiative de Pôle emploi (2010) montre que certaines modalités de prise en charge financière restreignent l'accès à la formation⁷⁷. Pour les

74 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.

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

76 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.

77 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.

demandeurs d'emploi indemnisés, le problème de la rémunération se pose quand la durée de la formation excède celle des droits à l'indemnisation⁷⁸. Le bénéfice de l'Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) n'était en effet possible que pour des formations qualifiantes correspondant à des métiers en tension. Pour certains demandeurs d'emploi non indemnisés qui peuvent aujourd'hui bénéficier de l'offre financée par Pôle emploi au même titre que les demandeurs d'emploi indemnisés, il s'avère que le montant de la rémunération publique de stage peut constituer un frein et conduire le demandeur à privilégier une reprise d'emploi même de faible qualité. Dans ce contexte, la suppression de l'AFDEF⁷⁹ et son remplacement par la Rémunération de fin de formation (R2F), dont le montant est sensiblement réduit, suscitent des interrogations.

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

Une réorganisation de l'orientation professionnelle

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

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

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

Une connaissance insuffisante de l'offre de formation

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

En effet, la complexité des modes de financements de la formation, conjuguée parfois à un manque d'outils - ou peu connus - adaptés de connaissance de l'offre de formation disponible est peu incitative pour les conseillers. Par conséquent, les projets de formation reposent le plus souvent sur l'initiative du demandeur d'emploi, ce qui peut entraîner des

78 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.

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

inégalités dans l'accès à la formation. La lourdeur et la complexité du montage administratif des dossiers de demande de financement constituent un frein à l'accès à la formation. Le manque d'information sur les conditions de rémunération peut aussi entraîner des abandons de la part des demandeurs d'emploi.

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

À l'instar du CARIF-OREF⁸⁰ de Basse-Normandie, la plupart de ces organismes ont développé des bases de données recensant, de manière systématique, l'offre de formation professionnelle continue au niveau régional. Le projet en cours de réalisation en Île-de-France (« Kélios ») constitue également une approche qui mérite de retenir l'attention, car elle s'appuie sur un partenariat avec le Fongecif de cette région pour développer le nombre de formations recensées.

Une procédure d'achat de formation très critiquée

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

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

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

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

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

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

Des outils de sécurisation des parcours professionnels peu utilisés

Souvent par manque d'information, l'accès à certains dispositifs - tels le CIF/CDD ou le DIF portable - peut se révéler en pratique compliqué pour les demandeurs d'emploi. Un diagnostic plus systématique, dès la conclusion du PPAE, devrait pourtant accroître le recours à ces dispositifs de sécurisation des parcours professionnels.

De même, la nouvelle prestation dite de Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) a connu une mise en œuvre très lente. Ce nouveau dispositif⁸¹ doit permettre à un demandeur d'emploi de bénéficier d'une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise auprès de Pôle emploi. À l'issue de la formation, qui est dispensée préalablement à l'entrée dans l'entreprise, le contrat de travail qui peut être conclu par l'employeur et le demandeur d'emploi est un contrat à durée indéterminée, un contrat de professionnalisation à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de douze mois.

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

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

Une efficacité limitée sur le retour à l'emploi

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

Une efficacité difficile à évaluer

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

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

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

Ainsi, sur les 492 000 demandeurs d'emploi sortis des listes de Pôle emploi en janvier 2011, près de 22 % ont repris un emploi⁸². Beaucoup de demandeurs d'emploi sortent des listes pour des motifs mal appréhendés. En réalité, le volume réel de ces sorties mensuelles de la liste pour reprise d'emploi déclarée est probablement plus important que celui affiché. En effet, parmi les personnes radiées pour défaut d'actualisation (42 %), pour des raisons administratives (9,9 %), ou celles sorties des listes pour « autre motif » (11,4 %), certaines d'entre elles ont retrouvé un emploi sans en informer Pôle emploi.

Une moindre performance en matière de retour à l'emploi

Cependant, les données disponibles pour 2010 montrent clairement que le retour à l'emploi des chômeurs est plus faible en France que dans les principaux pays européens. Le rapport précité de L'IGF (2011) souligne sur le taux de sorties mensuelles vers l'emploi équivalent à 4,8 % des demandeurs d'emploi en France⁸³, contre 9,1 % en Allemagne et 8,2 % au Royaume-Uni.

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

De meilleurs résultats pour certains parcours renforcés

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

Par exemple, le rapport de l'inspecteur général des affaires sociales Philippe Dole a mis en évidence l'impact positif du dispositif d'accompagnement renforcé au bénéfice des licenciés économiques (CRP/CTP)⁸⁴. Il pointe cependant que 60 % à 70 % des personnels affectés à l'accompagnement des programmes CTP/CRP ont été recrutés sous CDD, entraînant une rotation dans le suivi individualisé qui peut être préjudiciable à la qualité du service.

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

Un service aux employeurs perfectible

Le service rendu aux employeurs comprend notamment la prospection, la collecte des offres d'emploi, l'aide au recrutement et les prestations associées. S'il ressort des enquêtes de satisfaction que le service aux entreprises est jugé plutôt satisfaisant, cette appréciation

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

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

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

mériterait d'être sérieusement nuancée selon la taille des entreprises et selon les bassins d'emploi.

La mesure du niveau de satisfaction des entreprises

Selon les résultats de l'enquête « entreprise-placement » réalisée par IPSOS auprès de 3 000 entreprises, 70 % des entreprises se sont déclarées satisfaites des services rendus par Pôle emploi, dont 21 % très satisfaites et 30 % peu ou pas du tout satisfaites⁸⁵. En matière de recouvrement, une enquête téléphonique réalisée par IPSOS auprès de 1 194 entreprises clientes de Pôle emploi en mars 2010, montre que le niveau de satisfaction se situe à un niveau encore plus élevé, avec 9 entreprises sur 10 satisfaites.

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

Une activité de prospection en voie de spécialisation

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

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

Dans la pratique, le principe de polyvalence est toutefois atténué par l'existence d'équipes spécialisées dans la relation aux entreprises. D'une part, les « forces de prospection entreprise », mises en place en 2009 sur la base d'une expérimentation, sont chargées de démarcher les employeurs et de prospecter plus particulièrement les « nouveaux clients ». Fin 2010, près de 470 000 entreprises - dont 422 000 PME de moins de 50 salariés - étaient clientes de Pôle emploi⁸⁶.

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

Avec la taille croissante des portefeuilles des conseillers, les tâches d'inscription et de suivi des demandeurs d'emploi ont absorbé l'essentiel du temps de travail des conseillers au détriment de la relation aux entreprises. Or, les résultats positifs de l'évaluation menée en 2010 sur l'expérimentation des forces de prospection plaident en faveur d'un développement de la fonction de prospection auprès des entreprises⁸⁷.

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

86 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).

87 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.

Les taux de collecte et de satisfaction des offres d'emploi

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

En rapprochant le nombre d'offres collectées par Pôle emploi au niveau national du nombre de DUE déposées par les entreprises, la part de marché de Pôle emploi semble a priori modeste, puisqu'elle est de 16 à 18 % selon les régions, même si toutes les offres d'emploi ne font pas l'objet d'une publication⁸⁸. Toutefois, en ne prenant en compte que les offres d'emploi de plus d'un mois, la part de marché de Pôle emploi atteint alors 38 %.

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

Dans ce contexte, Pôle emploi met en œuvre une démarche partenariale consistant à nouer des liens privilégiés avec les entreprises acceptant de recruter des publics éloignés de l'emploi. L'un des objectifs prioritaires de Pôle emploi en matière de service aux employeurs est d'instaurer une méthode de « segmentation » des entreprises pour maximiser la collecte d'offres. De plus, Pôle emploi a signé un accord cadre national en 2005, renouvelé en novembre 2010, avec le réseau des agences d'intérim visant à renforcer leur collaboration. C'est ainsi qu'en 2008, le réseau des agences d'intérim a transmis à Pôle emploi près de 625 000 offres d'emploi, dont 116 247 offres durables (CDI et CDD de plus de six mois)⁸⁹.

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

L'identification des besoins des entreprises

L'activité d'intermédiation de Pôle emploi est d'autant plus efficace que les besoins de main-d'œuvre des entreprises sont bien appréhendés. Si la DARES publie régulièrement des indicateurs de tension sur le marché du travail⁹⁰, Pôle emploi a aussi mis au point une méthode pour évaluer les besoins de main-d'œuvre, en particulier pour les métiers en tension présentant des difficultés récurrentes de recrutement.

Ainsi, l'enquête sur les Besoins de main-d'œuvre (BMO) renseigne sur les prévisions de recrutement et sur les métiers en tension. L'enquête 2011 indique que 37,6 % des prévisions

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

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

90 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.

d'embauche sont assorties de difficultés de recrutement⁹¹. La construction, la métallurgie, les industries manufacturières et le secteur du commerce sont particulièrement affectés. Les principales difficultés de recrutement invoquées par les employeurs sont liées à l'inadéquation du profil des candidats au poste par manque de motivation, de qualification, d'expérience ou de diplôme. Par ailleurs, 7 employeurs sur 10 évoquent une pénurie de candidats alors qu'ils n'étaient que 4 sur 10 en 2010. Toujours selon les entreprises, la formation s'impose comme la première solution aux difficultés d'embauche rencontrées.

La méthode de recrutement par simulation

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

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

D'une manière générale, cette méthode de recrutement aurait un impact positif sur les pratiques de recrutement des entreprises. Elle conduit notamment les recruteurs à élargir le vivier des candidats et permet ainsi d'assurer une plus grande diversité de profils, d'âge et de sexe⁹².

Toutefois, selon une étude interne à Pôle emploi, l'impact sur les politiques de recrutement des entreprises reste modéré car les équipes MRS de Pôle emploi « *n'abordent que rarement avec les entreprises la question plus globale de leurs pratiques de recrutement et d'intégration* »⁹³. Cette étude souligne également qu'il conviendrait de donner la priorité aux petites et moyennes entreprises. Celles-ci sont en effet souvent confrontées à de réelles difficultés de recrutement et ne disposent pas toujours des ressources internes suffisantes pour mener un recrutement dans les meilleures conditions (aide à la définition de leurs besoins, profil du candidat recherché, informations sur les incitations financières dont elles peuvent bénéficier, etc.).

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

91 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.

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

93 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.

La mission d'indemnisation des demandeurs d'emploi

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

Un système d'indemnisation fragmenté

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

À la fin de l'année 2010, près de 2,3 millions de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi (catégories A, B, C) étaient indemnisés sur un total de près de 4,65 millions de chômeurs. Pour être complet, il conviendrait d'y ajouter les demandeurs d'emploi (catégories A, B, C) ayant un droit payable au RSA, soit 618 400 personnes.

Les délais d'indemnisation

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

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

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

La complexité de l'indemnisation

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

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

La complexité de cette indemnisation explique aussi que cette mission est considérée, dans la plupart des pays européens, comme un métier à part entière, exercé par des agents spécialisés. Pôle emploi a cherché à développer la bi-compétence qui concernerait aujourd'hui environ 2 500 agents d'après une étude interne. Selon le rapport précité de l'IGF, la bi-compétence ne semble pas avoir vocation à devenir dominante, « *le principe général en matière de gestion des ressources humaines restant celui de la distinction entre le métier de l'intermédiation et celui de l'indemnisation* »⁹⁴.

Les obligations de recherche d'emploi

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

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

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

S'agissant du contrôle de la recherche d'emploi, le Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP) a préconisé, lors de son audition, de revenir à la situation antérieure en confiant cette mission aux agents des services de l'État afin de garantir un climat de confiance entre chômeurs et agents de Pôle emploi. Il convient toutefois de rappeler que le système de contrôle qui prévalait antérieurement avait lui aussi montré ses limites compte tenu, notamment, de l'insuffisance des moyens consacrés par l'État à cette mission⁹⁵.

La lutte contre la fraude

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

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

Pour remédier aux insuffisances observées, la Cour recommande d'unifier la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre la fraude en matière sociale. Elle préconise aussi de confier à Pôle emploi, au lieu des préfets, la responsabilité de

94 Annexe 3 - p. 6.

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

réduire ou de supprimer le revenu de remplacement en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations.

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

Une coopération difficile au sein du service public de l'emploi

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

Une articulation déficiente entre Pôle emploi et les deux réseaux de co-traitance

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

L'orientation des jeunes vers les missions locales

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

En moyenne annuelle, environ 1 300 000 jeunes sont en contact avec le réseau des missions locales. Parmi les jeunes accueillis pour la première fois par le réseau en 2009, 23 % ont accédé à un emploi (emploi classique, emploi aidé ou en alternance) et 16 % à une formation dans les six mois suivant leur premier accueil⁹⁶.

Si les critères permettant à un agent de Pôle emploi d'orienter un jeune vers une mission locale ont bien été définis par l'article 5-1 de l'accord-cadre, ceux-ci ne sont pas, en pratique, scrupuleusement respectés selon les témoignages recueillis lors des auditions.

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

Le suivi des jeunes en difficulté dans les quartiers sensibles

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

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

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

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

Le partenariat pour l'insertion des personnes handicapées

Le partenariat de co-traitance avec le réseau Cap emploi s'appuie sur une convention-cadre nationale se déclinant au niveau régional et départemental⁹⁷, demandant aux acteurs de terrain de se mobiliser pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, au travers d'un accompagnement assuré par Pôle emploi et le réseau spécialisé Cap emploi et en recourant au développement d'actions communes. La portée du partenariat semble se heurter trop souvent à des difficultés de régulation des flux de demandeurs d'emploi orientés vers le réseau Cap emploi et la coopération entre les opérateurs autour des services liés à l'offre d'emploi reste également trop lacunaire. En 2010, Pôle emploi s'est engagé, au travers de la convention de co-traitance, à financer 70 000 accompagnements dès lors que le nombre de demandeurs d'emploi travailleurs handicapés ne diminuait pas. Or, il a décidé au début de l'année 2011 de réduire de 6 000 les accompagnements financés alors que, dans le même temps, le nombre de demandeurs d'emploi handicapés a augmenté de 2 %.

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

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

Une coopération insuffisante avec les régions

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

La gouvernance en question

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

De même, bien que l'Acte II de la décentralisation (2004) ait fait en principe de la région le « chef de file » en matière de formation professionnelle, il est toutefois difficile de savoir en pratique qui est le véritable pilote. À cet égard, Jean-Paul Denanot, Président de la commission en charge de la formation à l'Association des régions de France (ARF), a déploré lors de son entretien avec le rapporteur que la loi du 24 novembre 2009 soit demeurée silencieuse sur ce point. Dans cette optique, l'ARF vient publier un document appelant à un Acte III de la décentralisation en matière de formation professionnelle et d'emploi⁹⁸.

De son côté, le CESER de Basse-Normandie a, dans un avis de décembre 2010, dénoncé cette complexité institutionnelle et proposé de faire du CCREFP « l'instance incontournable de dialogue et d'élaboration d'une stratégie régionale emploi-formation »⁹⁹.

Enfin, dans un avis précédent (2007), notre assemblée avait mis en évidence le fait que le partage des compétences entre l'emploi, d'une part, et la formation professionnelle, d'autre part, constituait un « frein à l'émergence d'une politique globale de sécurisation des parcours professionnels » et avait préconisé « un élargissement des compétences des régions à l'emploi et à la formation »¹⁰⁰.

L'articulation entre les deux offres de formation

La région est désormais le premier financeur de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (environ 56 % des stages), devant l'État (moins d'un quart) et Pôle emploi (12 %) ¹⁰¹. Afin d'améliorer l'orientation et l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, la convention tripartite invite Pôle emploi à proposer aux conseils régionaux de négocier des conventions. Celles-ci ont notamment pour objet de développer l'information des demandeurs d'emploi sur les formations financées par les conseils régionaux ou de rechercher une complémentarité entre leurs actions et celles de Pôle emploi.

Conformément à cet engagement contractuel, plusieurs conseils régionaux ont signé des conventions avec Pôle emploi ; environ une quinzaine de conventions sont en cours de signature ou de négociation¹⁰².

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

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

100 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.

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

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

La coopération avec les départements

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

Le désengagement financier des départements

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

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

Le suivi chaotique des bénéficiaires du RSA

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

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

Dans les faits, les approches professionnelle et sociale sont souvent cloisonnées alors même que certains allocataires nécessiteraient un accompagnement relevant des deux approches. Des ruptures d'accompagnement sont fréquentes comme le montre une étude récente de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) en 2010¹⁰³.

Une part encore minoritaire inscrite à Pôle emploi

Une part encore minoritaire des allocataires du RSA est incluse dans les statistiques du chômage en France. En septembre 2010, 460 200 bénéficiaires du RSA sont inscrits à Pôle emploi comme demandeurs d'emploi en catégorie A, soit un tiers seulement des

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

allocataires du RSA-socle (1,33 million en octobre 2010)¹⁰⁴. Ils sont 580 900 si l'on ajoute les bénéficiaires du RSA qui exercent une activité et qui sont recensés dans les catégories B et C des demandeurs d'emploi. Cela représente moins d'un tiers du total des bénéficiaires du RSA (1,77 million en septembre 2010, en incluant les bénéficiaires du RSA-socle et du RSA-activité).

Le nécessaire repositionnement des maisons de l'emploi

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

Certaines d'entre elles ont toutefois développé une offre plus approfondie, en proposant des services comparables à Pôle emploi (conseil, accompagnement, collecte d'offre et mise en relation avec les employeurs). D'autres ont un rôle essentiellement fédérateur en regroupant différents acteurs comme les missions locales ou les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE)¹⁰⁵.

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

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

Le recours à la sous-traitance

Dans le cadre de la sous-traitance, plusieurs prestations spécifiques en direction de demandeurs d'emploi ont été confiées à des opérateurs privés de placement. Ces prestations concernent les licenciés économiques relevant des dispositifs CRP/CTP, les demandeurs d'emploi fragiles qui bénéficient d'un accompagnement renforcé « Trajectoire d'emploi » ou encore le programme « Atout cadres » destiné aux cadres demandeurs d'emploi¹⁰⁶.

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

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

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

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

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

Le recours aux opérateurs de placement soulève deux sortes d'interrogations. La première porte sur l'opportunité de confier à des OPP le suivi des publics les plus éloignés de l'emploi. L'autre concerne leur efficacité, étant entendu que l'évaluation du dispositif « Cap vers l'entreprise » a conduit à une appréciation mitigée de la performance des OPP¹⁰⁷. Cependant, avant de tirer des conclusions définitives sur ce point, il serait intéressant de connaître les résultats de l'évaluation initiée en 2010 par Pôle emploi sur le recours aux OPP. Cela pose, plus globalement, la question du contenu et du suivi des cahiers des charges ainsi que des politiques d'évaluation.

LES RECOMMANDATIONS DU CESE

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

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

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

Poursuivre le processus d'amélioration de la qualité du service

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

S'il paraît nécessaire de poursuivre le déploiement des services à distance afin d'améliorer la qualité du service (pré-inscription, prise de rendez-vous en ligne, dépôt d'offres en ligne

¹⁰⁷ *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.

etc.), le Conseil estime cependant qu'il convient de veiller à un développement équilibré des différents canaux de délivrance des services (physique, téléphonique, internet).

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

En d'autres termes, Pôle emploi devrait être particulièrement attentif au fait que le nécessaire développement des services en ligne ne se fasse pas au détriment de l'accueil physique, afin d'éviter une déshumanisation des services, phénomène qui a d'ailleurs fait l'objet d'une critique plus générale dans le dernier rapport du médiateur de la République. Dans cet esprit, Pôle emploi pourrait redéfinir l'organisation des moyens dédiés afin de redonner toute sa place à l'accueil physique des demandeurs d'emploi.

👉 **Recommandation n° 2 :** **garantir une réelle personnalisation du service rendu**

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

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

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

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

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

En pratique, cette recommandation implique notamment de mieux différencier les parcours types de l'offre de service de Pôle emploi qui pourraient, par exemple, être utilement complétés par des parcours axés sur la mobilité professionnelle (en cas de

réorientation professionnelle) ou sur l'accompagnement social pour les demandeurs d'emploi combinant plusieurs facteurs de risque de chômage de longue durée (manque de qualification, situation personnelle, etc.).

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

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

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

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

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

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

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

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

Les services aux employeurs en matière de recrutement doivent être développés dans un cadre contractuel mieux formalisé : identification de leurs besoins d'emploi, information sur les dispositifs existants (POE, AFPR, contrats en alternance...), aide à la définition des

compétences, sélection des candidats, assistance au recrutement, notamment. Une attention particulière doit être portée aux attentes des TPE/PME dans ce domaine.

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

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

Recommandation n° 6 : améliorer la procédure et le service d'indemnisation

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

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

Recommandation n° 7 : mieux prendre en compte les préoccupations des usagers

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

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

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

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

Accentuer l'effort de formation et de sécurisation des parcours professionnels

➤ Recommandation n° 8 : intensifier l'intervention des dépenses de formation et d'accompagnement

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

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

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

➤ Recommandation n° 9 : sanctuariser les crédits d'intervention en faveur des demandeurs d'emploi

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

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

Pour se prémunir contre une telle possibilité, le Conseil propose de revoir la nomenclature budgétaire de Pôle emploi, laquelle devrait prévoir une séparation stricte non seulement entre les dépenses des sections III et IV mais aussi entre les recettes afférentes à ces deux sections.

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

Avec le même souci de transparence budgétaire, une rémunération au coût réel des opérations de gestion effectuées par Pôle emploi pour le compte de l'État (gestion de

l'allocation de solidarité spécifique par exemple) permettrait une meilleure rémunération du service rendu par l'opérateur unique.

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

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

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

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

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

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

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

L'amélioration du système d'information en matière de prescription et d'inscription en formation, notamment en participant activement à la création d'un extranet pour connaître

les formations financées pour les demandeurs d'emploi, doit constituer une des priorités de Pôle emploi.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

👉 **Recommandation n° 14 :** **mieux articuler activités réduites, chômage partiel et formation**

Le nombre de demandeurs d'emploi contraints à exercer une activité réduite (travail à temps partiel ou temps incomplet) face à l'impossibilité d'être embauchés sur un temps plein

est en progression constante. Aujourd'hui, cette situation concerne un demandeur d'emploi sur trois. Il importe de veiller à ce qu'ils puissent bien accéder aux actions de formation de Pôle emploi ou des ses partenaires.

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

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

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

Adapter l'organisation et les moyens de pôle emploi

👉 Recommandation n° 15 : poursuivre la structuration du réseau sur la base du schéma-cible adopté par le conseil d'administration

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

Selon notre assemblée, le coût global de sa mise en œuvre ainsi que le calendrier de déploiement des opérations mériteraient d'être rapidement clarifiés. Cette structuration du réseau devra par ailleurs s'accompagner d'une optimisation des fonctions support comme prévu dans la convention tripartite, dans un objectif de redéploiement des ressources en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

👉 Recommandation n° 16 : renforcer la coopération avec les autres acteurs du service public de l'emploi

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

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

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

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

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

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

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

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

Il est fondamental d'encourager toutes les initiatives visant à sensibiliser les managers de Pôle emploi à la question de la prévention des risques psychosociaux. À cet égard, notre assemblée invite à la reprise rapide du dialogue social sur cette question essentielle et à la négociation d'un plan de prévention des risques psychosociaux.

👉 **Recommandation n° 18 :** **engager une réflexion sur l'évolution des métiers**

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

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

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

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

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

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

Rénover la gouvernance et le pilotage

👉 **Recommandation n° 20 :** **rénovier la gouvernance de Pôle emploi en renforçant la place des partenaires sociaux**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il est, par ailleurs, fondamental de veiller à la cohérence et à la coordination des politiques d'emploi et de formation professionnelle définies à l'échelon régional. En ce sens, notre assemblée préconise de regrouper le conseil régional de l'emploi (CRE) et le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) dont la

composition et les attributions se recouvrent en partie, afin de faire émerger une véritable vision stratégique territoriale.

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*
* *

Déclarations des groupes

Agriculture

Le groupe a souhaité tout d'abord insister sur l'aspect indispensable du développement des nouvelles technologies dans le monde rural. Si l'accueil physique des demandeurs d'emploi est bien entendu très important, notamment dans le cadre du diagnostic, il ne faut pas oublier les difficultés et les temps de déplacement des ruraux, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou employeurs, pour se rendre dans les agences, lors de leur suivi.

Le groupe a ensuite relevé avec intérêt la proposition de la troisième recommandation, sur la prise en compte des expériences « citoyennes » dans le cadre des parcours d'accompagnement des demandeurs d'emploi. En effet, dans le contexte de crise que le monde agricole connaît, il est essentiel que les agriculteurs qui seront contraints de se reconvertir puissent valoriser non seulement leur grande polyvalence mais aussi les nombreuses compétences acquises lors de prise de responsabilités au niveau local, régional ou national.

Enfin, concernant la vingtième recommandation, qui privilégie le renforcement de la place des partenaires sociaux, il serait stratégiquement intéressant pour Pôle emploi de renforcer la proximité et les liens avec tous les partenaires sociaux. Dans le secteur agricole, nous avons ainsi la chance de vivre au quotidien un dialogue social efficace qui nous permet d'engager des actions innovantes en matière d'emploi. Si l'agriculture pouvait faire partager ses expériences et ses compétences dans ce domaine, nous aurions tout à y gagner.

Le secteur agricole recherche en effet, très souvent, une main-d'œuvre de niveaux de qualifications différentes, saisonnière mais aussi permanente. Il est parfois très difficile de trouver cette main-d'œuvre. Certaines filières ont ainsi créé leur propre service de recrutement. Et même si cela pose le débat du rôle universel de Pôle emploi, nous sommes persuadés que si nous pouvions mieux faire connaître à ce dernier les besoins exprimés par les exploitants agricoles, nous pourrions mieux les satisfaire. D'ailleurs, certains départements ont mis en place des actions de partenariats qui donnent des résultats très satisfaisants.

Nous voudrions donc insister ici, sur l'importance de ne pas toujours s'enfermer dans un cadre trop strict mais bien au contraire de laisser la place à des initiatives innovantes, souvent locales et qui supposent une approche valorisante de management stratégique.

Dans l'ensemble, l'avis convient parfaitement au groupe de l'agriculture puisqu'il tient compte des problématiques des salariés comme des employeurs.

Le groupe a voté l'avis.

Artisanat

Alors qu'une nouvelle feuille de route va être fixée à Pôle emploi, le groupe de l'artisanat estime qu'il était particulièrement opportun que le CESE apporte sa contribution sur le bilan de la réforme, votée il y a 3 ans, et qu'il formule des propositions pour améliorer le fonctionnement du service public de l'emploi.

Le groupe de l'artisanat considère que le bilan dressé par l'avis - éclairé par l'audition d'une grande variété d'acteurs - présente le mérite d'être objectif et non partisan. Loin de remettre en cause la fusion ANPE-Assedic, il en reconnaît toutes les avancées, mais il pointe aussi les insuffisances qui demeurent en termes de services, de gouvernance et de pilotage.

Concernant les recommandations de l'avis, le groupe de l'artisanat veut souligner trois points.

Tout d'abord, sur les services aux entreprises. Régulièrement, l'on se demande pourquoi, avec 2 millions et demi de chômeurs, plus de 200 000 offres d'emploi restent non pourvues chaque année. Les artisans des filières du bâtiment ou de l'alimentation sont particulièrement concernés par ce problème. Il pose de multiples questions. Celles de la pénurie de candidats sur certains métiers, de l'inadéquation entre offres et demandes d'emploi, ou encore les questions de l'accompagnement des entreprises désirant embaucher et du suivi régulier des offres d'emploi. Sur ces questions, l'avis formule plusieurs propositions et le groupe de l'artisanat salue notamment celle visant à amplifier l'aide au recrutement des Très petites entreprises (TPE). Elles ont, en effet, besoin d'être accompagnées dans leurs projets d'embauche ; Pôle emploi doit, tout particulièrement, appuyer celles qui ont des difficultés de recrutement, en mobilisant les dispositifs tels que la Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) ou les formations en alternance. Les entreprises artisanales ont une attente forte à l'égard de Pôle emploi, et le groupe de l'artisanat souhaite que, demain, il devienne l'opérateur naturel auquel elles s'adresseront pour répondre à leurs besoins d'embauche.

Concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le groupe de l'artisanat estime que leur suivi doit prendre en considération les besoins de chaque personne, en fonction de sa distance à l'emploi, mais sans jamais perdre de vue les besoins du marché du travail. À cet égard, il salue les propositions de l'avis d'intensifier les efforts de formation des demandeurs d'emploi, notamment par la voie de contrats en alternance, mais aussi de développer des partenariats avec les organisations professionnelles et les OPCA, afin de rendre les prescriptions de formation plus efficaces pour un retour rapide à l'emploi.

Concernant la gouvernance du service public de l'emploi. Le groupe de l'artisanat souscrit pleinement à la proposition de l'avis de renforcer le pilotage stratégique de Pôle emploi par son conseil d'administration, dont la composition devrait aussi être mieux équilibrée. Il est, en effet, essentiel que les partenaires sociaux qui - *via* l'Unedic - sont fortement impliqués dans le financement et le fonctionnement de Pôle emploi, soient en mesure de participer pleinement aux orientations de l'opérateur et aux ajustements nécessaires selon les évolutions de la situation de l'emploi.

Le groupe de l'artisanat approuve également les propositions de l'avis d'améliorer la gouvernance territoriale. Une plus grande synergie entre les différents acteurs - directs ou indirects - du service public de l'emploi, sera le gage d'une meilleure réponse aux besoins d'emploi du marché local.

Pour conclure, le groupe de l'artisanat a voté l'avis, partageant son objectif général que tout soit aujourd'hui mis en œuvre pour permettre au service public de l'emploi d'atteindre sa pleine efficacité.

Associations

Des travaux conduits par M. le rapporteur, un premier constat s'impose : la mise en œuvre de la réforme du service public de l'emploi s'est heurtée à la crise économique et

financière et à ses conséquences sociales désastreuses, dont la forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi. Néanmoins, cette conjoncture n'explique pas tout en matière de résultats qu'il est indispensable d'améliorer. À tout le moins, elle plaide en faveur de nos recommandations qu'il conviendra de mettre en œuvre avec une vision qualitative de la gestion du retour à l'emploi.

Beaucoup le savent ici, le groupe des associations est particulièrement attaché à la sécurisation des parcours professionnels. Trois des leviers de cette sécurisation font l'objet de recommandations très intéressantes dans cet avis.

Tout d'abord, l'accompagnement des personnes en situation de chômage, donc de rupture, par rapport à l'emploi constitue la pierre angulaire de la mission de Pôle emploi.

Le groupe des associations souscrit donc pleinement aux recommandations visant à personnaliser davantage le suivi des demandeurs d'emploi *via* la différenciation des parcours d'accompagnement. Dans l'esprit de notre précédent avis sur la sécurisation des parcours professionnels, l'objectif est bien là, avec le demandeur d'emploi lui-même, de gérer de façon dynamique et de faciliter la transition professionnelle. Ceci requiert un accompagnement personnalisé qui tienne compte de la distance à l'emploi mais aussi des attentes, des besoins et des acquis de l'expérience du demandeur d'emploi. Aussi, en matière de retour à l'emploi, la seule approche d'une adéquation entre emplois disponibles et demande d'emploi n'est pas un facteur de réussite. On le voit notamment dans le cas des métiers en tension. Il s'agit donc de sortir d'une culture purement « administrative » nivelant l'accompagnement sur une norme commune pour faire progresser les résultats de Pôle emploi par une démarche plus qualitative.

Ensuite, le groupe des associations rejoint la proposition consistant à améliorer la procédure et le service d'indemnisation ; leur qualité et leur rapidité sont des facteurs essentiels à la mobilisation du demandeur d'emploi dans la construction de son projet de retour à l'emploi.

Enfin, l'effort à faire en matière d'information et d'offre de formations adaptées et qualifiantes constitue un objectif essentiel pour soutenir le développement des compétences facilitant aussi la reconversion, voire la mobilité.

Par ailleurs, le groupe des associations considère l'optimisation de la gouvernance de Pôle emploi comme une des clés pour améliorer la conduite de la stratégie.

Si nous rejoignons la recommandation émise par le rapporteur sur le principe du tripartisme et l'équilibre des pouvoirs entre État, représentants des salariés et représentants des employeurs, nous sommes attachés à ce que ce mouvement s'accompagne d'un élargissement du conseil d'administration aux autres acteurs de l'emploi, notamment au monde associatif. Les associations sont, en effet, fortement impliquées tant en matière de création d'emplois que d'insertion professionnelle. S'agissant de l'insertion, elles participent entre autres à la mise en œuvre de la politique publique qui vise le traitement social du chômage par l'accès à un emploi aidé pour les personnes les plus en difficulté. L'avis suggère d'ailleurs que Pôle emploi assure un suivi de ces contrats.

Trois ans après la réforme du service public de l'emploi, vous avez su M. le rapporteur, en constater les écueils et proposer des pistes ambitieuses pour son amélioration et son approfondissement.

Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

Confier à une seule structure les fonctions d'indemnisation et d'accompagnement en remettant la personne au centre du système doit faire de Pôle emploi un acteur majeur.

La CFDT soutient cette orientation mais déplore qu'aujourd'hui Pôle emploi soit trop un facilitateur de flexibilité externe sur un marché du travail qui exclut. Il ne contribue pas ou trop peu au retour à un emploi durable et de qualité.

Pour y remédier, la CFDT estime nécessaire de renforcer l'accompagnement et le suivi personnalisés, notamment des personnes les plus en difficulté : il faut, en particulier, favoriser leur sortie du cercle vicieux que représentent les activités réduites et activer une logique de prévention du chômage de longue durée. Une offre incohérente de services, une organisation centralisée, un management pyramidal, font de Pôle emploi une administration bureaucratique soumise aux préoccupations budgétaires et court-termistes de l'État. Confrontées à leurs dysfonctionnements, et faute d'effectifs et de formation des agents, les directions locales sont contraintes d'offrir des services au rabais aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Cette politique d'injonctions menée par l'État ne peut répondre à une logique de parcours et pose la question de la gouvernance de Pôle emploi et de la cohérence des politiques publiques de l'emploi mises en œuvre dans le cadre du service public de l'emploi. L'État a pris une place trop importante, au point d'instaurer une gouvernance hypertrophiée qui, de plus, ne dispose que d'indicateurs quantitatifs relevant davantage de l'encadrement des comportements des agents et usagers que du pilotage partagé. Le conseil d'administration ne doit plus être un lieu où l'État cherche à faire valider sa politique d'emploi. Se réinterroger sur les finalités de Pôle emploi et sur sa place dans le service public, définir les priorités et modes d'intervention de Pôle emploi, sont aujourd'hui une nécessité. Peut-il y avoir concordance automatique entre le besoin premier des entreprises à la recherche de recrutements de courte durée et la construction et sécurisation de parcours professionnels pour les demandeurs d'emploi surtout les moins qualifiés et les plus âgés ?

Faut-il faire la course aux offres pour satisfaire les entreprises et en ne proposant que des emplois de courte durée ?

Pour la CFDT, le demandeur d'emploi doit être au cœur de la démarche de Pôle emploi. Ce dernier doit participer à la sécurisation des parcours professionnels des demandeurs d'emploi dont l'accompagnement, selon les besoins, doit être différencié. Pôle emploi dans les territoires, doit contribuer à la GPEC.

Dans cette perspective, la CFDT préconise :

- une information précise et un calcul des droits à l'indemnisation doivent être fournis aux demandeurs d'emploi, dès le premier accueil, pour leur permettre de se projeter dans l'avenir ;
- les structures territoriales et les agents doivent être dotés d'une réelle autonomie et des moyens d'accompagner les demandeurs d'emploi et entreprises notamment les PME/TPE ;
- les coopérations dans les territoires avec les autres acteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle doivent être encouragées ;
- un appel plus conséquent à la formation avec notamment les régions, les branches et les OPCA, doit être engagé pour permettre aux demandeurs d'emploi de se qualifier ou de se reconverter ;

- la recherche d'une autre gouvernance s'avère indispensable, permettant à l'État d'assumer ses responsabilités en matière de politique de l'emploi et aux partenaires sociaux de voir leur place renforcée tant au niveau national que régional ;
- le renforcement des moyens de Pôle emploi s'impose pour, comme en Allemagne et en Grande-Bretagne, mieux accompagner les demandeurs d'emploi dans la construction et la réalisation de leur parcours professionnel.

L'avis met l'accent sur la place centrale des demandeurs d'emploi. La nécessaire coopération sur les territoires de Pôle emploi et des services publics concernés doit contribuer au développement des qualifications de tous les demandeurs d'emploi, y compris ceux en activité réduite et chômage partiel contraint, en s'appuyant sur les compétences transversales et transférables et les expériences de la personne.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

La CFE-CGC salue la qualité du travail produit par le CESE sur l'analyse de la situation actuelle de Pôle emploi, fruit de la fusion de l'ANPE et des Assedic.

Sur les vingt-deux recommandations du CESE, la CFE-CGC tient à insister sur 4 points.

- Le développement harmonieux des différents canaux d'accès au service de Pôle emploi qui préserve une possibilité d'accueil physique des demandeurs d'emploi.
- La baisse du nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille. Ce qui nécessite un investissement plus important de l'État afin d'avoir le nombre de conseillers adapté permettant la prise en charge immédiate et, de ce fait, un retour plus rapide à l'emploi.
- L'adaptation de la formation professionnelle aux besoins du demandeur d'emploi et aux contraintes du marché de l'emploi.
- La prise en compte des territoires en confiant aux Instances paritaires régionales, par exemple, la gestion des « métiers en tension ».

Pour que Pôle emploi puisse parachever sa fusion, la gouvernance doit évoluer afin d'être plus équilibrée. La CFE-CGC demande une clarification et un renforcement du rôle des partenaires sociaux et de leurs responsabilités. Nous considérons que les partenaires sociaux doivent être consultés très en amont du conseil d'administration.

C'est sous cette condition que Pôle emploi sera en mesure de concentrer réellement les axes de son déploiement autour de ses savoir-faire traditionnels, pour plus d'efficacité.

Pôle emploi doit revoir l'ensemble de ses délégations, sous-traitances et cotraitances avec les opérateurs privés, l'AFPA, l'APEC, afin d'éviter les doublons de traitement des demandeurs d'emploi.

La CFE-CGC est convaincue que les bases du service public de l'emploi sont dessinées. Il convient maintenant de s'inspirer des bonnes pratiques européennes pour le rendre durablement efficace, réduire la souffrance de ses salariés et gagner une meilleure maîtrise de ses coûts et *process*.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

CFTC

La fusion des Assedic et de l'ANPE représentait une opération difficile tant les métiers et les cultures des deux organismes étaient différents. De plus, cette fusion s'est effectuée en période de crise alors que les importantes destructions d'emplois ont écarté du marché du travail majoritairement les salariés en emplois précaires.

Pôle emploi a dû prioriser, à juste titre, sa mission d'indemnisation au détriment de l'accompagnement. En effet, les demandeurs d'emploi ont besoin prioritairement de connaître le montant de leurs allocations d'assurance chômage. Mais, en raison de l'accroissement de la complexité de l'indemnisation des emplois précaires, les ratios de retard d'indemnisation se sont accrus.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi constitue l'autre mission essentielle de l'activité de Pôle emploi. Or, c'est cette dernière qui a le plus souffert de la crise. En effet, comment est-il possible de rendre un service personnalisé avec des portefeuilles de demandeurs d'emploi nettement supérieurs aux prévisions de soixante demandeurs d'emploi par conseiller ? Quant au suivi mensuel personnalisé, il démarre seulement le quatrième mois, alors que certains demandeurs d'emploi ont un besoin d'être accompagné immédiatement. Les formations sont insuffisantes en raison de prises en charge financière trop restrictives, d'une connaissance imparfaite de l'offre de formation des acteurs de l'emploi et d'une orientation professionnelle en cours de réorganisation.

Face à ce bilan, le groupe de la CFTC adhère aux recommandations pertinentes du CESE. Nous sommes favorables au développement des services virtuels à condition qu'une place suffisante soit octroyée à un accueil physique garant d'un service humanisé. La CFTC a toujours considéré qu'un accompagnement personnalisé améliore le retour à l'emploi. C'est ce qui l'a poussé à s'impliquer fortement dans les conventions de conversion et, ensuite, dans l'aide au retour à l'emploi.

Mais une telle personnalisation de l'accompagnement nécessite des moyens suffisants et un portefeuille réaliste de demandeurs d'emploi pour chaque agent. Toutefois, cette individualisation ne peut assurer pour quatre millions de demandeurs d'emploi. Notre organisation adhère donc à la préconisation de réaliser, en fonction de leur distance à l'emploi, une différenciation des demandeurs d'emploi beaucoup plus fine que celle actuellement en vigueur. Par ailleurs, l'activité de prospection des offres d'emploi ainsi qu'une aide particulière apportée en direction des recrutements des PME et TPE sont nécessaires. En outre, la sécurisation des parcours professionnels implique un accompagnement de qualité assorti, en cas de besoin, de formations qualifiantes ou de reconversion. La réduction de la précarité impose, comme cela est préconisé par le rapporteur, notamment de mieux articuler les activités réduites, le chômage partiel et des formations qualifiantes.

La qualité de l'accompagnement requiert un développement des coopérations entre les différents acteurs du service public de l'emploi. Enfin, la gouvernance de Pôle emploi et le renforcement de son pilotage stratégique se trouveraient améliorés par un équilibre des pouvoirs entre l'État et les représentants des employeurs et des salariés ainsi que par l'adaptation des politiques déconcentrées aux besoins locaux en s'appuyant sur les instances paritaires régionales.

Enfin, moins d'indicateurs de modalités d'action et plus d'indicateurs de résultats pondérés par la conjoncture et les moyens alloués permettraient une évaluation de

l'efficacité de Pôle emploi. Toutefois, pour être réellement exploitables, ces indicateurs doivent présenter une pérennité suffisante.

Pour conclure, le groupe de la CFTC a voté l'avis.

CGT

De quel service public de l'emploi notre pays a-t-il besoin et pour satisfaire quels besoins ? Dans un contexte de chômage de masse persistant cette question est essentielle pour les salariés, femmes et hommes de tous âges, et pour leur famille.

Au regard des difficultés du service public, certains pensent que seul le marché est capable de réguler l'offre et la demande d'emploi.

La CGT a une opinion totalement différente. Le service public de l'emploi a toute sa légitimité et la politique de l'emploi doit relever pleinement des compétences et de la responsabilité de l'État :

- le bien-fondé du service public de l'emploi, dans son principe ou dans une partie de ses missions, relève des obligations constitutionnelles de l'État à procurer à tous un emploi ou un revenu de substitution ;
- les réalités contredisent radicalement le dogme du « marché régulateur ». Ainsi comment expliquer l'existence de métiers en tension, les offres d'emploi non pourvues, les demandes nombreuses des entreprises pour réclamer plus d'efficacité à Pôle emploi ?

Tout commande donc à un renforcement du service public de l'emploi. Or, Pôle emploi n'est pas au rendez-vous des obligations qui lui ont été fixées.

L'avis dresse un constat sans complaisance en soulignant que les demandeurs d'emploi rencontrent des difficultés pour être accueillis dans des conditions humaines décentes, être inscrits dans des délais respectueux de la loi, être indemnisés au niveau de leurs droits et surtout accompagnés de façon personnalisée jusqu'au retour à l'emploi. Il en va de même pour les salariés de Pôle emploi qui ont vu leurs conditions de travail se détériorer au point d'en devenir anxieuses.

Certes, ce qui a été accompli, grâce aux efforts des agents de Pôle emploi, est colossal dans un contexte où la crise n'a évidemment pas facilité les choses.

Pôle emploi doit donc évoluer afin d'assurer l'ensemble de ses missions et être un outil qui s'adresse à tous les salariés qui souhaitent réorienter leur itinéraire professionnel et non pas uniquement aux demandeurs d'emploi. Sans cela il ne faut plus parler de Pôle emploi mais de « Pôle chômage » !

La politique de l'emploi doit rester de la compétence de l'État et le service public de l'emploi disposer de moyens financiers et humains renforcés.

L'avis recommande de refonder sa gouvernance au plan national et au niveau territorial. Pour la CGT, la nouvelle gouvernance doit permettre une meilleure interaction entre le service public de l'emploi et celui de la formation professionnelle créée par les régions. Elle doit également clarifier le rôle et les prérogatives respectives des différents acteurs et usagers, leur faire davantage confiance en leur donnant plus d'autonomie en territoires.

En conclusion, le groupe CGT a voté l'avis.

Plus de 3 ans après la loi de février 2008 qui prenait le parti de fusionner l'ANPE et les Assedic, il était opportun de se pencher sur la situation du nouvel établissement et de tirer un bilan de fonctionnement du service public de l'emploi.

Il est connu que Force ouvrière s'est opposée à cette fusion dans la mesure où il lui apparaissait que les principes directeurs méconnaissaient le fait que les métiers des Assedic et de l'ANPE étaient dissemblables. De surcroît, la séparation entre une prérogative publique, l'inscription et le placement des demandeurs d'emploi, et une fonction relevant du paritarisme, l'indemnisation, correspond à un principe républicain.

De fait, les auditions ont conduit à vérifier cette donnée puisque les gestionnaires nous ont tous confirmé que ces deux métiers continueront à perdurer séparément comme c'est d'ailleurs le cas dans tous les pays d'Europe.

Dès lors, le positionnement politique initial n'a pas été validé puisqu'on voulait additionner les effectifs de l'ANPE et des Assedic pour abaisser le ratio de demandeurs d'emploi par agent. Les faits ont démontré que cela correspondait seulement à une volonté de réaliser des économies au plan budgétaire, volonté traduite dans la récupération de 1 800 postes au moment même où la crise économique impactait avec violence la situation de l'emploi dans le pays.

C'est pourquoi, le groupe FO soutient la proposition sur le renforcement des effectifs qui ne permettent pas de répondre aux besoins immédiats ni même aux objectifs affichés par Pôle emploi en matière de renforcement de l'aide apportée aux chômeurs. Le groupe appelle également l'État à prendre ses responsabilités vis-à-vis des ex-salariés des Assedic qui risquent de voir leurs droits à la retraite sérieusement amputés.

Le bilan de cette fusion que présente le rapport est loin d'être satisfaisant pour les chômeurs avec files d'attente, retards dans les dossiers, délais d'indemnisation etc. Par ailleurs, le bilan des recours aux opérateurs privés reste à faire, tant au niveau du coût que de l'efficacité.

Il est justifié de dénoncer une batterie d'indicateurs trop nombreux, focalisés sur l'activité, autrement dit sur le chiffre, alors qu'il vaudrait mieux apprécier la qualité du service rendu, son efficacité et sa performance au regard du seul critère qui vaille : le retour à l'emploi durable. Un indicateur plus adapté permettrait aussi, sans doute, de relativiser les résultats des opérateurs privés en termes de qualité des placements réalisés. La perte de ce monopole par le service public n'a pas, loin de là, amélioré la situation.

Deux remarques pour terminer. La première relative à la place des partenaires sociaux. Le groupe FO considère que la fusion ANPE/Assedic a constitué un coup porté au paritarisme.

Dès lors, l'interrogation sur le « tripartisme » - entre guillemets - actuel de Pôle emploi doit d'abord prendre la forme d'une véritable expertise juridique sur la nature de l'institution. Il s'agit d'une espèce d'OVNI juridique, à la fois organisme public et branche professionnelle du privé, recourant aux prérogatives de puissance publique pour s'exonérer des règles de droit privé mais négociant des accords d'entreprise. Le groupe FO tient à rappeler qu'en France le tripartisme conduit à la mainmise de l'État, c'est-à-dire à l'étatisation. Cette situation est dommageable car elle a des conséquences sur les droits individuels et collectifs des salariés. Il est des cas où l'insécurité juridique crée de l'insécurité sociale. FO soutient donc la demande de clarification.

La deuxième remarque a trait à la réflexion envisagée sur la faisabilité d'agences régionales de l'emploi et de la formation. FO considère qu'il serait abusif d'appliquer une réforme supplémentaire sous forme de régionalisation de l'organisme. Cette institution, son personnel, ont besoin de stabilité juridique, sociale et politique. Cette initiative pourrait constituer le prélude au démantèlement complet de l'institution en renvoyant la politique de l'emploi au niveau régional, ce qui serait une étatisation régionalisée. Le groupe FO a donc exprimé des réserves sur ce point, comme il a été indiqué.

Pour conclure, le groupe Force ouvrière considère que ce document aura permis d'amplifier la prise de conscience de la nécessité de renforcer l'action et les moyens de l'organisme, au moment où, plus que jamais, les demandeurs d'emploi ont besoin du soutien d'un service public efficace et performant.

Le groupe FO a voté l'avis.

Coopération

Le groupe de la coopération se réjouit de la qualité de l'avis du CESE sur Pôle emploi qui valorise pleinement la valeur ajoutée du CESE dans sa nouvelle fonction d'évaluation des politiques publiques.

La section a mis avec justesse la question de l'efficacité au cœur de son travail ; les recommandations du CESE visent ainsi à aider davantage les demandeurs d'emploi qui sont, bien sûr, prioritaires dans le dispositif, et aussi à accompagner les entreprises dans leurs recrutements et leur recherche de compétences, ces deux fonctions étant pour nous étroitement liées. Le groupe de la coopération soutient l'ensemble des propositions de l'avis et voudrait insister, voire aller plus loin, sur quelques points.

- Concernant l'amélioration de la qualité du service d'accompagnement du demandeur d'emploi, il nous paraît important de varier les modalités du suivi mensuel, de valoriser l'initiative des conseillers et de soutenir leur marge de manœuvre. Ainsi, le suivi mensuel pourrait également consister en des visites d'entreprises, des rencontres entre des groupes de demandeurs d'emploi et des salariés dans le cadre de partages d'expérience sur les métiers, des participations à des salons de recrutement, voire des co-organisations d'évènements avec les partenaires du territoire. L'enjeu est bien de construire une véritable relation de confiance entre le demandeur d'emploi et son conseiller (trop souvent perçu comme un seul agent de contrôle) et de permettre aux équipes de Pôle emploi de déterminer en fonction des besoins des demandeurs d'emploi, le rythme et la nature des contacts dans le cadre d'une procédure certes normée, mais souple.
- Concernant les efforts d'identification des besoins des entreprises, et notamment de la nécessité d'un effort accru en matière de services aux PME/TPE, le groupe de la coopération considère que Pôle emploi devrait devenir un partenaire de l'entreprise en développant un rôle d'appui et d'anticipation autour de la gestion prévisionnelle des compétences et en facilitant la mise en relation avec les interlocuteurs en charge dans les territoires (collectivités, OPCA, etc.). Cette logique partenariale supposerait de développer l'accompagnement après le recrutement afin de ne pas limiter les relations avec l'entreprise à une seule prestation ponctuelle, mais bien de construire des relations suivies : on pourrait envisager un accompagnement du candidat au moins dans les trois premiers mois de son intégration pour prévenir les ruptures

professionnelles et rester à l'écoute des nouveaux besoins de l'entreprise. Dans cet esprit, une formation continue adaptée localement pourrait permettre aux conseillers de Pôle emploi de mieux maîtriser la connaissance du marché de l'emploi local et de repérer les interlocuteurs et leur rôle (branches, fédérations, collectivités, etc.).

- Enfin, le groupe de la coopération est très attentif à la nécessité de bâtir des partenariats renforcés avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi. Pôle emploi pourrait ainsi jouer localement un rôle plus transversal d'animation de réseau, en lien avec les autres acteurs du service public de l'emploi (État, maisons de l'emploi, missions locales, etc.) dans le cadre d'une logique de plus grande coopération et synergie entre ces différents acteurs. La déconcentration proposée permettrait effectivement de renforcer les liens avec les missions locales et les maisons de l'emploi, déjà fortement ancrées dans les territoires. Elle positionnerait à leurs côtés Pôle emploi comme une interface pertinente entre les politiques d'insertion, de formation et de développement économique menées par les collectivités et la politique de l'emploi du gouvernement.
- Pour finir, l'avis sur Pôle emploi aborde la question de la réforme de la formation professionnelle ; la nouvelle saisine gouvernementale devrait permettre au CESE d'approfondir utilement ce sujet clé dans le parcours professionnel et la question de l'accès à l'emploi qui reste pour nous prioritaire.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Deux ans et demi après la création de Pôle emploi, la fusion a été faite, l'organisation existe et des résultats positifs sont constatés par les entreprises. Alors que le chômage recule depuis le début de l'année, nous nous sommes saisis des questions d'accompagnement, de placement dans l'emploi, de formation des demandeurs d'emploi mais aussi d'aide au recrutement des entreprises.

À cet égard, le travail accompli sur cet avis par les membres de la section, mais aussi par le rapporteur qui a su conjuguer écoute, fermeté et esprit de synthèse sur un sujet politique et polémique, est important. Parmi les nombreuses bonnes propositions, nous souhaitons en souligner trois.

- Nous saluons le recentrage de la mission de Pôle emploi sur le retour à l'emploi. En effet, cet organisme doit pouvoir permettre, avant tout, aux chômeurs de retrouver une situation professionnelle correspondant à leurs réels besoins. Il convient de privilégier l'attention sur les demandeurs les plus éloignés de l'emploi, notamment les jeunes et les seniors.
- La prise en compte accrue de la situation du demandeur en est le corollaire ; c'est pourquoi le groupe des entreprises soutient l'individualisation du service qui lui semble être un outil-clé d'une prochaine étape de la réforme.
- Enfin, quelle que soit leur taille, la prise en compte des besoins des entreprises et l'aide au recrutement nous apparaissent d'autant plus nécessaires que le pic de la période de crise est passé et que demain, de nouvelles offres d'emploi vont voir le jour.

En revanche, l'accroissement des moyens humains et financiers alloués à Pôle emploi n'est pas la meilleure réponse au problème posé. La réponse passe tout d'abord par une optimisation de ces moyens, une répartition efficiente des effectifs, un suivi précis des allocataires, un contrôle régulier des situations et la mise en œuvre des économies d'échelle attendues après la fusion.

Le groupe souhaite en particulier une meilleure coopération entre Pôle emploi et les prestataires du secteur privé dont la compétence dans ce domaine est reconnue et qui peuvent le plus souvent apporter des solutions complémentaires appropriées.

Outre ces collaborations, des partenariats efficaces pourraient être conclus avec les acteurs économiques - branches professionnelles, syndicats professionnels, OPCA, CCI - spécialisés dans les domaines de l'emploi et de la formation.

Ces coopérations pourraient notamment porter sur l'accès aux dispositifs de formation en apprentissage et en alternance.

S'agissant de la question de la gouvernance de Pôle emploi, le tripartisme strict ne peut fonctionner. La concertation entre l'État, ses services décentralisés et les entreprises doit être la véritable solution à une politique de retour au plein emploi dans tous les territoires.

Le groupe des entreprises espère que nous pourrions revenir sur ces deux sujets qui devront être la prochaine étape mais, dès aujourd'hui, nous nous associons à la majorité des propositions qui constituent, à nos yeux, une première prise de conscience des enjeux économiques et sociaux de la poursuite de la réforme de Pôle emploi et du service public de l'emploi.

Le groupe des entreprises a voté l'avis.

Environnement et nature

Pour le groupe environnement et nature, cet avis a le mérite de dresser un état des lieux complet et lisible de la mise en œuvre de la réforme du service public de l'emploi. Pointant avec équilibre les faiblesses et les manques liés à cette mise en œuvre tout en soulignant les succès et les difficultés conjoncturelles (crise économique...), le groupe félicite le rapporteur pour ce travail qui conforte d'ailleurs le CESE dans son rôle d'évaluation des politiques publiques. Le groupe considère que les principaux enjeux soulevés par cette réforme ont été exposés et questionnés avec précision, la large série d'auditions ayant en outre enrichi les débats et permis de faire émerger des recommandations innovantes.

Le groupe environnement et nature tient à insister sur quelques points particuliers.

- L'importance, lors de l'entretien personnalisé, de la prise en compte des compétences et savoir-faire du demandeur d'emploi, et non pas uniquement des qualifications reconnues. Sur le terrain, certaines entreprises ont d'ailleurs expérimenté le curriculum vitae citoyen avec succès, ce qui pousse notre groupe à soutenir une démarche d'entretien tournée vers l'individu en tant que tout et non pas comme seule vitrine de qualifications reconnues.
- Au sujet de la recommandation liée au développement de l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi, le groupe insiste sur la nécessité de l'intégration des branches professionnelles du secteur non marchand et souhaite souligner le potentiel du secteur de l'économie sociale et solidaire, résistant à la crise, et dont le potentiel va croissant.

- Le groupe soutient l'expérimentation d'un service d'aide au recrutement dédié aux TPE/PME. À l'heure où les activités de l'« économie verte » commencent à émerger, cette démarche prend tout son sens.
- Le groupe environnement et nature partage la volonté d'intensifier l'effort en matière de formation, notamment en développant l'offre de service et également la critique envers le recours systématique et exclusif au code ROME, lequel conduit à un classement réducteur des demandeurs d'emploi et peut être un frein à l'intégration de nouveaux métiers, dont ceux de l'« économie verte », gisement d'emploi encore faiblement exploité. À cet égard et en terme de mobilisation des droits acquis en matière de formation, le CIF, le DIF, la VAE et le passeport emploi-formation semblent constituer des dispositifs appropriés pour permettre à la fois une valorisation des parcours individuels des demandeurs d'emploi mais aussi une opportunité pour répondre aux emplois issus de secteurs émergents. Le lien entre emploi et formation, fondamental, devrait d'ailleurs faire l'objet d'un travail particulier du CESE et pourquoi pas d'une saisine.
- Les discussions en section ont mis par ailleurs en évidence un consensus sur l'effort à fournir pour une meilleure territorialisation de l'action de Pôle emploi aux échelons régionaux, départementaux mais aussi locaux et, pour ce faire, l'intérêt d'une meilleure articulation avec les autres acteurs du service public de l'emploi, notamment les collectivités. Repenser la gouvernance est pour notre groupe l'une des pistes d'amélioration principale de cette réforme, avec un renforcement nécessaire de la place des partenaires sociaux, la fusion ANPE/Assedic s'étant aussi caractérisée par un déficit de dialogue entre les parties prenantes.
- Le groupe environnement et nature souhaite insister sur la question de l'évaluation des activités du service public de l'emploi. Le souci de l'appréciation de l'efficacité des actions menées est effectivement essentiel, notre groupe regrette néanmoins la multiplication de jeux d'indicateurs (qualité, efficacité, efficience...) proposé dans l'avis, la création d'un « nuage » d'indicateurs pouvant nuire à une bonne et juste évaluation. La mise en place de deux jeux d'indicateurs reliés par un lien de cause à effet nous paraît plus appropriée : d'un côté des indicateurs d'activité (moyens mobilisés, actions mises en place...) et de l'autre des indicateurs de résultats (formations professionnelles effectuées, emplois trouvés...), de même que l'indissociable couple « objectifs/indicateurs », clés d'une évaluation pertinente.

Enfin, le groupe environnement et nature, convaincu de l'importance du pilier social du développement durable, est sensible à la place accordée aux conditions de travail des agents de Pôle emploi, parfois mises à mal par une réorganisation mal préparée et dont les conséquences sur la qualité de l'accompagnement ont pu se faire sentir.

Cette remarque faite, le groupe considère que cet avis encourage la synergie de tous les acteurs du service public de l'emploi et recommande, par des pistes précises, le passage à la vitesse supérieure. Le groupe environnement et nature partage pleinement ce point de vue et le mélange de pragmatisme et de hauteur avec lequel il est présenté.

Le groupe environnement et nature a voté l'avis.

Mutualité

La fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage prévue par la loi du 13 février 2008, a créé un organisme unique chargé à la fois d'indemniser les chômeurs et de faciliter leur recherche d'emploi. Cette réforme, qui s'inscrit dans un objectif de politique globale de l'emploi, présente deux axes principaux : assurer une personnalisation plus précoce de l'accompagnement du demandeur d'emploi et aider les entreprises à recruter.

Trois ans plus tard, et face à une conjoncture économique qui reste incertaine, le CESE livre dans cet avis un constat sous forme de « peut mieux faire » et des préconisations visant à améliorer son efficacité.

En ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'avis souligne un manque de moyens financier et humain et de coordination avec les autres acteurs du service public de l'emploi. Ce constat est partagé par le groupe de la mutualité qui estime que la personnalisation du service et la différenciation des parcours d'accompagnement, notamment en termes de formation et de professionnalisation pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, sont indispensables pour l'accès à un emploi durable.

En ce qui concerne le service rendu aux employeurs, le groupe de la mutualité regrette la méconnaissance de certains métiers et branches et notamment des secteurs professionnels de l'économie sociale. En effet, et malgré la convention signée entre Pôle emploi et l'USGERES - qui représente le plus grand rassemblement d'employeurs de l'économie sociale - qui vise notamment à renforcer l'attractivité des métiers de l'économie sociale et à accompagner les employeurs dans leur démarche de recrutement, les employeurs de l'économie sociale déplorent encore trop souvent sur le terrain la méconnaissance de leurs métiers et de leur secteur par les conseillers de Pôle emploi.

Alors même que certains secteurs de l'économie sociale sont confrontés à une pénurie de main-d'œuvre et à des difficultés de recrutement, cette meilleure connaissance ne pourra que favoriser le rapprochement entre offre et demande d'emploi.

Le groupe de la mutualité soutient les recommandations visant à améliorer et accentuer les efforts de formation et de sécurisation des parcours professionnels. Il déplore cependant, là aussi, un manque de connaissance des formations dans le champ de l'économie sociale et souligne l'intérêt d'organiser des partenariats plus forts entre Pôle emploi et les OPCA afin d'engager des actions communes pour aider les personnes à développer leurs compétences et accompagner les reconversions professionnelles.

Enfin, concernant la gouvernance de Pôle emploi, si le groupe de la mutualité adhère aux recommandations de l'avis sur la composition du conseil d'administration de Pôle emploi, il souligne l'absence de la représentation des employeurs de l'économie sociale, qui représentent 10 % de l'emploi en France, soit 2,3 millions de salariés.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis qui traduit clairement les dysfonctionnements de la réforme du service public de l'emploi et propose des pistes d'améliorations concrètes.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Avec cet avis, notre assemblée exerce pleinement sa nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental.

Le constat dressé par l'avis est sévère : deux ans après la fusion entre l'ANPE et les Assedic, celle-ci « *ne s'est pas encore traduite par une amélioration significative du service rendu aux usagers* » alors que cette amélioration était son objectif affiché.

L'avis fait le bilan de la création de Pôle emploi, en prenant évidemment le soin de dépasser le discours simpliste consistant à justifier l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi à la mise en place - nécessaire mais insuffisante - de « guichets uniques » regroupant les démarches d'indemnisation et de recherche d'emploi. La vérité, c'est qu'il était possible de faire des guichets uniques avant la fusion, comme en témoigne l'existence de maisons de l'emploi, et que l'on en fait pas automatiquement avec la fusion, comme le témoigne le nombre important de sites mixtes multi-localisés.

L'avis concentre donc l'essentiel de ces analyses sur l'insuffisance du suivi et de l'accompagnement des chômeurs : le temps d'accompagnement offert à chaque chômeur est en baisse, le délai entre l'inscription et le premier rendezvous est trop long, l'offre de services moins intensive qu'à l'étranger, mal connue des demandeurs d'emploi et trop peu mobilisée en matière de formation professionnelle.

Le contexte dans lequel s'est effectuée la création de Pôle emploi, marqué par une remontée importante du chômage en période de crise, ne saurait expliquer à lui seul les difficultés rencontrées. En effet, cette situation conjoncturelle a été partiellement compensée par le recours massif à la sous-traitance, ce qui n'est pas sans poser des questions en termes de coût et d'efficacité, ainsi que par l'embauche de personnels contractuels. L'avis, fort heureusement, va au-delà de cette approche conjoncturelle.

La création de Pôle emploi n'a pas été suffisamment préparée. L'objectif de rationalisation des coûts du service public de l'emploi a supplanté celui d'amélioration du service rendu. Le contrôle accru des chômeurs a supplanté la réflexion sur leur accompagnement, comme en témoigne la définition de l'offre raisonnable d'emploi souvent mal intégrée au projet personnel du demandeur. Nous estimons que ce qui manque le plus aux salariés privés d'emploi, ce ne sont pas les incitations à travailler, mais l'absence d'emploi dans un contexte de chômage de masse que nous connaissons actuellement.

Certaines difficultés auraient pu être anticipées, telle la complexité des métiers du placement et de l'indemnisation qui, cumulées à la faiblesse de la formation proposée aux personnels, ont rendu *in fine* illusoire la polyvalence des métiers sans que l'alternative du socle commun de compétences et qu'une réelle réflexion sur les métiers ne soit conduite. D'autres doivent être désormais prévenues, comme le développement du stress et des troubles psychosociaux sur lesquels la section a été fortement alertée par les salariés. D'autres difficultés doivent, enfin, être corrigées, comme la mesure de performance purement quantitative poussant à faire du chiffre au détriment de la qualité du service rendu.

La question des moyens nécessaires à la qualité du service public de l'emploi a fait débat. La section et le rapporteur n'en ont finalement pas fait des préalables, mais bien des conséquences de la réflexion menée : l'amélioration du service rendu exige un accroissement des moyens humains et budgétaires de Pôle emploi, en particulier pour réduire la taille des portefeuilles des conseillers, pour personnaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi, pour permettre un réel suivi mensuel personnalisé et intensifier le suivi de ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi. Notre groupe se félicite de cette position, qui fait écho aux demandes des personnels de Pôle emploi et que les comparaisons internationales rendaient indispensables : la France consacre moins de personnels que ses voisins à l'accompagnement des demandeurs d'emplois (71 ETP pour 10 000 demandeurs d'emplois,

contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne). Dans ces conditions, mal préparée et sous-financée, la création de Pôle emploi ne pouvait pas tenir ses promesses.

Alors que les préoccupations liées au chômage et à l'emploi restent élevées et occupent la première place dans l'esprit des français, le bilan de la création de Pôle emploi ne nous a néanmoins pas permis d'approfondir le nécessaire débat sur le périmètre et les missions d'un service public de l'emploi rénové. Alors que la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi constitue un facteur essentiel de leur retour à l'emploi durable, de trop nombreux salariés restent exclus de l'accès à un véritable service public de l'emploi, y compris les primo demandeurs d'emploi et les salariés précaires passent actuellement à travers les mailles du filet de l'assurance chômage. Plus de 300 000 jeunes actifs de moins de 25 ans restent ainsi aujourd'hui exclus de toute indemnisation chômage et de minima social, sans aucun revenu ni accompagnement vers l'emploi. Si l'avis souligne la nécessité de reconnaître aux missions locales l'accompagnement des jeunes les plus en difficultés, le problème de l'indemnisation reste entier, ainsi que celui de l'accompagnement vers l'emploi des jeunes primo-demandeurs d'emploi, et ceci malgré les avancées de la dernière convention d'assurance chômage abaissant à 4 mois la durée de travail nécessaire ouvrant droit à indemnisation.

La rénovation du service public doit donc se poursuivre, afin que ce dernier soit réellement accessible pour tous les salariés : privés d'emploi, primo demandeurs d'emploi, en situation de handicap, salariés dans l'emploi en situation de précarité ou non. Cela suppose de passer d'un service public de l'emploi exclusivement curatif à un service public de l'emploi préventif ouvert à tous. Seul le caractère public du service de l'emploi à construire est à même de garantir l'effectivité de droits individuels et collectifs, l'égalité d'accès et de traitement.

Nous formulons donc le souhait que ce premier avis nous permette d'approfondir ce débat.

Pour toutes ces raisons, et parce que nous partageons l'essentiel des propositions, notre groupe a voté l'avis.

Outre-mer

Le groupe tient à remercier le rapporteur pour la grande qualité de son travail.

Le haut niveau de chômage dans notre pays constitue l'une des préoccupations principales des Français. Cette préoccupation est particulièrement prégnante Outre-mer où la situation de l'emploi, notamment chez les jeunes, reste très critique. Le groupe de l'Outre-mer est particulièrement sensible à la nécessité de disposer d'un service public de l'emploi accessible, fluide et efficace.

C'est pourquoi il se félicite des recommandations de l'avis et en particulier :

- la garantie d'une réelle personnalisation du service rendu avec le suivi mensuel du demandeur d'emploi et l'adaptation de la fréquence du suivi selon la durée prévisible du chômage ;
- la différenciation des parcours d'accompagnement du demandeur d'emploi dès son inscription qui doit prendre en compte les attentes et les projets de l'intéressé ;
- le développement de l'activité de prospection et de suivi des offres d'emploi en cernant l'identification et les besoins en direction des PME et TPE ;

- la simplification des procédures concernant aussi bien l'indemnisation que les préoccupations des usagers souvent désorientés et découragés par la complexité des formalités administratives.

Cependant, la réussite de la loi du 13 février 2008 qui a réformé l'organisation du SPE passe par l'amélioration et l'augmentation des moyens qui seront alloués à la mission Pôle emploi :

- accroissement des moyens humains pour réduire la taille des portefeuilles et assurer une meilleure personnalisation qui entraînera une densification budgétaire du Pôle emploi ;
- partenariat renforcé à tous les échelons, régional, départemental et local qui permettra le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et le financement des formations ;
- rénover la gouvernance du Pôle emploi en renforçant la place des partenaires sociaux.

En félicitant la section et son rapporteur qui ont su procéder à une fine analyse de la situation et relever les aspects négatifs et perfectibles, mais également les points positifs de la fusion, le groupe a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

M. Urieta : « Je veux en premier lieu remercier M. le rapporteur, Mme la présidente et toute l'équipe administrative pour tout le travail accompli.

Je veux dire aussi combien j'ai apprécié l'esprit qui a animé tous nos débats et le réel souci du consensus de la part de Mme la présidente et de M. le rapporteur.

La fusion constitue une opération unique dont les résultats, compte tenu du contexte économique, ne sont pas aussi mauvais que l'on peut l'entendre. Et je tiens à saluer le personnel de Pôle emploi qui, dans des conditions de travail pour le moins difficiles, a permis de faire fonctionner l'institution.

Ce projet d'avis m'amène à vous faire part de quelques réflexions :

- concernant les effectifs, je ne suis pas sûr qu'il faille demander du personnel supplémentaire, en tout cas pas sans avoir au préalable mis en place une meilleure répartition des tâches et une coordination entre les organismes du SPE ;
- concernant la gouvernance, je pense qu'il faut sortir du tripartisme et revenir au paritarisme. Aujourd'hui, c'est en fait l'État qui gère, même si les partenaires sociaux sont en nombre important dans le conseil d'administration (10 sur 18). Il faut leur redonner toute leur place.

J'ajouterai que revenir à un organisme privé paritaire donnerait plus d'efficacité, plus de souplesse, plus de réactivité pour venir en aide aux demandeurs d'emploi et à nos entreprises. Je fais référence à la lourdeur des marchés publics et à la mise en place rapide de certaines formations.

En France, le tripartisme ne fonctionne pas. D'ailleurs, le seul tripartisme strict que je connaisse est à l'OIT.

S'agissant des recommandations, je tiens à souligner leur pertinence et je souhaite mettre en exergue la proposition novatrice consistant, dès le premier entretien, à prendre en compte les qualifications et les compétences du demandeur d'emploi y compris celles acquises lors d'activité citoyenne. J'espère que cela aidera dans le recrutement.

Pour conclure, je voterai cet avis ».

M. Aschieri : « J'interviens ici comme représentant de la FSU dont le syndicat SNU-Pôle emploi est la première des organisations représentatives de ce service public. C'est à partir de là que je souhaite porter une appréciation sur un texte dont je perçois aisément la quantité de travail qui le sous-tend.

Nous avons été opposés à la fusion de l'ANPE et des Assedic parce qu'il nous semblait que c'était une mauvaise réponse aux questions du chômage de masse et qu'elle risquait de dégrader considérablement les conditions de travail et la situation des personnels.

Le projet d'avis qui nous est soumis confirme que nous n'avions pas tort, même si sa tonalité peut sembler sans commune mesure avec la réalité de ce que vivent les demandeurs d'emploi et les personnels. De fait, il ignore trop les conséquences de la création de Pôle emploi sur l'ensemble du service public de l'emploi. Il n'aborde pas, ou pas assez, les fondamentaux que sont les politiques économiques, industrielles, sociales qui structurent l'activité économique ainsi que les politiques de l'emploi. Tout comme il n'interroge pas assez le principe d'activation des dépenses dites passives, à l'heure où l'indemnisation des chômeurs démontre ses faiblesses.

Je constate toutefois avec intérêt que nombre de ses propositions vont dans le bon sens, reprenant d'ailleurs des idées que le SNU-FSU a émises lors de son audition ; sans être exhaustif, je veux citer l'importance de l'accueil physique plutôt qu'à distance, la réduction de la taille des portefeuilles, la marge d'autonomie pour les conseillers, l'expérimentation d'un service dédié aux TPE/PME, l'amélioration des délais d'indemnisation, des voies de recours simplifiées, le développement de la formation professionnelle impulsée par Pôle emploi, sa mission d'orientation professionnelle, la prise en compte des risques psychosociaux du personnel, la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur l'évolution des métiers et bien sûr, l'accroissement significatif des moyens.

Mais ces propositions s'inscrivent dans une conception de l'avenir de Pôle emploi qui ne nous semble pas répondre à ce que doit être un véritable service public de l'emploi. Ce qui nous est proposé ressemble beaucoup à une nouvelle étape dans un processus qui ne tire pas toutes les conclusions des problèmes posés par la création même de cette structure. On peut ainsi y lire la volonté d'une gestion plus paritaire qui pose un double problème : d'une part elle néglige les besoins d'une orientation politique nationale forte, en liaison avec l'ensemble des services publics concernés par l'emploi - à cet égard l'État n'est pas l'ennemi comme certains le suggèrent ; c'est la politique conduite qui l'est - d'autre part, elle ignore la place des chômeurs eux-mêmes dans cette gestion. On y retrouve *l'a priori* d'une régionalisation accrue de la politique de l'emploi qui ne s'interroge pas sur les limites et les problèmes d'une telle orientation. On y retrouve l'acquiescement à la poursuite d'un schéma cible des implantations qui supprimera 800 points d'accueil au détriment de la proximité de service ou une optimisation des fonctions supports périlleuse pour les moyens mêmes et les personnels de Pôle emploi.

Ce sont ces réserves fortes sur la conception même de Pôle emploi qui, malgré des propositions positives, m'empêchent d'apporter mon soutien à ce projet ».

Professions libérales

La fusion de l'ANPE et de l'assurance-chômage est un acquis. Nul ne songe à la remettre en question. Simplification du parcours du demandeur d'emploi, accompagnement de celui-ci

en fonction de la distance qui le sépare de l'emploi (et non plus de catégories administratives rigides et peu appropriées - jeunes, seniors, etc.), accent mis sur l'aide au recrutement des entreprises... La direction est la bonne. Pour autant, certains dysfonctionnements sont flagrants. Si la crise et ses conséquences rendent délicate l'évaluation de cette réforme, l'avis énonce des pistes d'évolution nécessaire, traduisant une vision équilibrée des intérêts des demandeurs d'emploi et des entreprises, pour enclencher, nous l'espérons, un cercle vertueux.

Le point sur lequel la position du CESE est particulièrement attendue concerne la gouvernance de Pôle emploi. Les partenaires sociaux doivent pouvoir y jouer un véritable rôle, et non pas se contenter d'avaliser des décisions prises ailleurs. Le conseil d'administration doit davantage peser dans la procédure de désignation du directeur général de Pôle emploi. Nous appuyons ces préconisations.

L'autre préconisation importante de l'avis concerne la prise en compte des territoires dans la politique de Pôle emploi. Nous y souscrivons totalement. Mais sur ce point encore, les professions libérales se sentent orphelines. De même qu'elles ne font pas partie du conseil d'administration de Pôle emploi, elles ne sont pas représentées au sein des institutions paritaires régionales. Or, ces institutions paritaires ont un rôle important à jouer, comme par exemple la gestion des métiers en « tension ». Nous devrions y avoir une place car nous représentons 650 000 entreprises et 1,5 millions de salariés.

Pour les professions libérales, le point positif à souligner est l'émergence, avec Pôle emploi, d'une culture d'accompagnement des entreprises : il faut s'en féliciter, même si celle-ci est encore perfectible. Nous, professions libérales, accueillons évidemment très favorablement la recommandation visant à instaurer un service dédié aux TPE-PME. Encore faut-il que la diversité de ces entreprises apparaisse clairement aux agents de Pôle emploi.

Une meilleure identification des besoins des entreprises libérales est nécessaire. Celles-ci offrent des emplois qualifiants et valorisants, qui, dans le monde de demain, méritent d'être mieux connus. Dans cet objectif, l'OPCA des professions libérales va signer la convention de POE - préparation opérationnelle à l'emploi - que propose Pôle emploi tandis que l'UNAPL (Union nationale des professions libérales) finalise un accord-cadre national avec Pôle emploi pour une meilleure reconnaissance de nos métiers. Cet accord reprendra l'essentiel d'un accord passé en 2008 avec l'ANPE et malheureusement resté sans grande concrétisation.

Dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale, mieux réfléchi, mieux maîtrisée, il nous semble, en outre, important que Pôle emploi tire pleinement parti des études réalisées par l'Observatoire des métiers des professions libérales.

Enfin, la question des moyens supplémentaires est essentielle, liée obligatoirement à un effort de management et à une évaluation qualitative des résultats - quel est le délai, par exemple, d'entrée en formation une fois que celle-ci a été prescrite ? La formation a-t-elle été suivie d'une embauche ? Cette formation correspond-elle aux vœux du demandeur d'emploi ? Est-elle en rapport avec les demandes des entreprises ? Pour nous, seule compte, en fin de parcours, l'efficacité du dispositif. Dès lors que le demandeur d'emploi s'en trouve aidé et que le futur employeur trouve un salarié qui corresponde à ces besoins. Nous y sommes d'autant plus attachés que les métiers des entreprises libérales sont mal connus des agents de Pôle emploi.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

UNAF

Le présent avis dresse un constat sans concession sur la réforme du service public de l'emploi engagée maintenant depuis plus de deux ans avec la création de Pôle emploi né de la fusion de l'ANPE et des Assedic. Il conforte le CESE dans sa nouvelle mission de contribuer à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental.

Le groupe de l'UNAF se retrouve dans le bilan contrasté établi, ainsi que dans les recommandations à mettre en œuvre.

Le groupe de l'UNAF retient particulièrement quatre d'entre elles, qui reprennent très étroitement l'esprit initial de la réforme : « mettre le demandeur d'emploi au cœur du système », en offrant à tous, indemnisés ou non, « un service public universel et intégré », cette réforme étant en effet d'abord motivée par l'intérêt des usagers.

Ainsi dans la poursuite du processus d'amélioration de la qualité de service, le groupe de l'UNAF est très attentif à la levée des premières barrières pour le demandeur d'emploi : l'accès aux services et la connaissance des dispositifs proposés par Pôle emploi. Certes les nouvelles technologies sont là pour permettre une information de masse. Toutefois, cette diffusion de masse ne peut pas et ne doit pas se faire au détriment d'un accueil physique indispensable. Le risque est bien noté dans l'avis : celui de la déshumanisation des services.

Après l'accès aux services pour tous, c'est la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui doit concentrer tous les efforts. Le groupe de l'UNAF met l'accent sur la recommandation n° 3 visant à renforcer la différenciation des parcours d'accompagnement du demandeur d'emploi. Par cette préconisation, il s'agit de trouver la voie optimale entre évaluation des besoins du demandeur d'emploi et valorisation des expériences et des projets de ce dernier pour un retour à l'emploi.

La prévention, comme dans de nombreux autres domaines, reste insuffisamment développée. La sécurisation des parcours professionnels passe par un effort accru de formation professionnelle. Le groupe de l'UNAF souligne l'importance de mettre en place un portail d'information sur les offres de formations disponibles et de mobiliser, le plus tôt possible, la formation pour les demandeurs d'emploi.

Enfin, le groupe de l'UNAF soutient la recommandation concernant la gouvernance visant à nouer des partenariats opérationnels et efficaces entre les différents acteurs au niveau pertinent des bassins d'emploi. L'enjeu, bien compris des demandeurs d'emploi et de leurs familles, est de faire se rencontrer l'offre et la demande d'emploi sur un territoire défini.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'UNSA tient à saluer le travail effectué par notre rapporteur, les administrateurs de la section et, bien sûr, la présidente. Ce document, comme toutes et tous l'ont constaté, est sérieux, le plus complet possible et donne un bilan presque exhaustif de l'état aujourd'hui de Pôle emploi. Avant de donner quelques précisions justifiant notre vote, nous voudrions faire quelques rappels au nom de l'UNSA.

Pôle emploi exerce ses missions dans le cadre du marché de l'emploi dont il n'est pas responsable. Pour être plus clair, s'il n'y a pas d'emplois, Pôle emploi ne peut pas les créer.

Nous sommes toujours en situation de difficulté très grande sur le marché de l'emploi avec un peu plus de quatre millions de chômeurs.

La mission donc du service public de l'emploi est bien, dans ce cadre-là, de faciliter tout ce qui permet à des demandeurs d'emploi de retrouver du travail, bien évidemment quand il y en a.

L'UNSA s'était prononcée en faveur de la fusion du réseau opérationnel de l'assurance chômage et de l'ANPE afin de mettre fin à l'éparpillement des guichets et de mettre les fonds de l'assurance chômage à la disposition des demandeurs d'emploi. Elle n'a pas changé de position, même si les conditions de cette fusion ont été mal gérées, peu anticipées. La crise économique de septembre 2008 et les milliers de chômeurs supplémentaires ont percuté encore un peu plus le dispositif.

Pour l'UNSA, ce texte a le mérite, en direction des décideurs politiques, de faire l'état des lieux et de proposer vingt-deux recommandations.

Les éléments critiques, comme vous pouvez le constater, sont sans concession et donnent une information précieuse aux décideurs qui souhaiteraient améliorer le service public de l'emploi.

L'UNSA retrouve, dans les recommandations, quelques grands principes qu'elle partage. Il n'a pas été inutile, dans le contexte actuel, de réaffirmer la nécessité d'un grand service public de l'emploi. Il est indispensable aussi de souhaiter l'amélioration de la qualité du service, et pour les salariés privés d'emploi, et pour les entreprises, quelle que soit leur taille.

L'exigence d'une indemnisation des chômeurs dans les plus brefs délais est indispensable car comment se réinsérer ou chercher un emploi si l'on n'a plus rien pour vivre.

L'accent mis sur l'effort de formation est nécessaire encore une fois et pour les demandeurs d'emploi et pour les entreprises.

Notre section a jugé nécessaire de proposer une meilleure organisation avec les autres acteurs du service public de l'emploi et a considéré, à juste titre, qu'il fallait des moyens supplémentaires. Il n'y a pas, de notre point de vue, une vraie opposition entre un meilleur management et l'accroissement des moyens ; au contraire, les deux sont indissociables.

Nous constatons tous que, pour mieux accueillir les demandeurs d'emploi, les conseillers doivent gérer moins de dossiers et que, dans le même temps, une organisation du travail harmonieuse est nécessaire.

Il s'agit d'assurer les meilleures conditions de travail possibles aux salariés de Pôle emploi. Après l'audition des syndicats de l'entreprise Pôle emploi, nous avons constaté que les salariés de cette entreprise étaient en situation de stress provoqué par des bouleversements dans l'organisation du travail sans formation adaptée. Nous recommandons la mise en place d'un accord d'entreprise prenant en compte cette situation et prévenant ainsi les risques psychosociaux.

Concernant la gouvernance à l'échelon territorial, nous sommes favorables à une meilleure coordination des acteurs qui interviennent sur la politique de l'emploi. Dans cet objectif, nous demandons plus d'autonomie et de pouvoir de décision des directions régionales de Pôle emploi sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi. La direction de l'institution, appelée aussi gouvernance au niveau national, doit être marquée par un renforcement de l'autorité du conseil d'administration. En clair, que le conseil d'administration soit investi de pouvoirs réels.

Pour toutes ces raisons, l'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	205
Ont voté pour	200
Se sont abstenus	5

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 200

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bonneau, Doré, Dutoit, MM. Giroud, Gremillet, Mme Henry, MM. Lefebvre, Lemétayer, Pelhate, Pinta, Roustan, Schaeffer, Mme Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mme Foucher, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
<i>Associations</i>	Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Gratacos, MM. Leclercq, Pascal, Mme Prado, M. Roirant.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, MM. Vandeweegehe, Vérolet.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mmes Crosemarie, Cru, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Geng, Kotlicki, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
<i>CGT-FO</i>	Mme Baltazar, MM. Bellanca, Bernus, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, MM. Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, MM. Peres, Porte, Mme Thomas.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Lienemann, Rafael, MM. Verdier, Zehr.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Ducottet, Duhamel, Duprez, Frisch, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme PrévostMadère, MM. Ridoret, Roger-Vasselini, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bougrain-Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, M. Louchard, Mmes Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlovet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mlle Guichet, M. Prévost, Mme Trellu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Budoc, Galenon, Grignon, Omarjee, Osénat.
<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Ballaloud, MM. Baudin, Bernasconi, Mmes Brishoual, Brunet, Chabaud, MM. Charon, Corne, Mme El Okki, M. Etienne, Mme Fontenoy, M. Gall, Mmes Gibault, Gard, Graz, M. Guikinger, Mme Hezard, MM. Hochart, Jouzel, Mme de Kerviler, M. Le Bris, Mme Levaux, MM. Lucas, Martin, Mme Meyer, M. Obadia, Mmes d'Ormesson, du Roscoät, MM. Soubie, Uriéta.

<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset, Rougier.

Se sont abstenus : 5

<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschieri, Geveaux, Khalfa, Mme de Menthon, M. Terzian.
---------------------------------	--

Annexes

Annexe 1 : budget initial et consolidé en 2011

(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

Source : Pôle emploi.

Annexe 2 : évolution des effectifs (ETPT) de Pôle emploi

Équivalent temps plein travaillé (ETPT)	2010			2011		
	Budget initial	dont sous- plafond	dont hors plafond	Budget	dont sous- plafond	dont hors plafond
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

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

Annexe 3 : comparaisons européennes des effectifs du SPE

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

Effectifs hors sous-traitance.

Source : Rapport Inspection générale des finances (IGF).

Annexe 4 : les missions du SPE et de Pôle emploi

Missions du SPE Article L. 5311-1	Missions Pôle emploi Article L. 5312-1
<i>Accueil</i>	<ul style="list-style-type: none"> – 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.
<i>Orientation</i>	<ul style="list-style-type: none"> – 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.
<i>Formation</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité ; – Favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle.
<i>Insertion</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle.
<i>Placement</i>	<ul style="list-style-type: none"> – 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.
<i>Indemnisation</i>	<ul style="list-style-type: none"> – 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
<i>Sécurisation des parcours</i>	<ul style="list-style-type: none"> – 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. <p>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.</p>

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

Annexe 5 : les catégories de demandeurs d'emploi¹⁰⁸

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

- Catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
- Catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures au moins au cours du mois) ;
- Catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de plus de 78 heures au cours du mois) ;
- Catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), sans emploi ;
- Catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

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

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

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

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

Annexe 6 : les 33 indicateurs de performance de la convention tripartite¹⁰⁹

A - INDICATEURS DE SUIVI DU PROCESSUS DE FUSION

1. Part des implantations locales recevant du public disposant d'une équipe mixte
2. Part des implantations ouvertes au public 35 heures par semaine ou plus
3. Part des demandeurs d'emploi reçus le même jour en entretien d'inscription et en entretien d'élaboration du Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)

3bis Part des demandeurs d'emploi reçus en entretien unique d'inscription

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

109 Source : Convention tripartite.

4. Part des demandeurs d'emploi disposant d'un conseiller personnel
5. Part des effectifs dédiés à la production de services

B - INDICATEURS DE RÉSULTATS

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

C - INDICATEURS DE SERVICES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI

15. Pourcentage des appels aboutis
16. Part des inscriptions réalisées moins de 5 jours après le premier contact avec Pôle emploi
17. Taux de décision sur les dossiers d'indemnisation en moins de 15 jours
18. Indicateur de qualité du traitement des demandes d'allocations
19. Nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel
20. Part des demandeurs d'emploi dans les différents types de services
21. Taux de réalisation des entretiens de suivi mensuel personnalisé
22. Part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel sans mise en relation depuis 2 mois ou plus
23. Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par des réseaux spécialisés et par des opérateurs de placement prestataires de Pôle emploi

D - SERVICES AUX ENTREPRISES

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

E - SERVICES D'INTERMÉDIATION ACTIVE

28. Nombre d'embauches réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi, dont embauches sur offres de 6 mois ou plus
29. Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique d'orientation ou d'évaluation des compétences
30. Nombre de demandeurs d'emploi orientés vers le dispositif de validation des acquis
31. Nombre d'embauches en contrat unique d'insertion, contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi
32. Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi
33. Coût de la mise en relation positive

Annexe 7 : tableau de correspondance des indicateurs de performance

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

Annexe 8 : les dix indicateurs phares

	Indicateurs « phare »	Réalisation 2010	Cible 2011
<i>Maîtriser les délais d'indemnisation</i>	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
<i>Optimiser les différents canaux de délivrance des services</i>	Taux de décroché demandeurs d'emploi	78 %	80 %
	Taux de décroché Entreprises	85 %	85 %
	Taux d'identification par internet	35 %	43 %
<i>Maintenir et optimiser les relations avec les entreprises</i>	Part de marché	14,5 %	16,5 %
<i>Maîtriser l'activité d'accompagnement et de placement</i>	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

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

Annexe 9 : prévisions financières du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

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

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

Annexe 10 : aides aux développements des compétences¹¹⁰

1 - Mise en place et durée d'application

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

2 - Bénéficiaires et conditions d'attribution

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

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

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

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

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

3 - Montant et versement

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

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

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

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

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

4 - Chiffres clés pour l'année 2009

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

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

Annexe 11 : présentation comparée de l'AFPR et de la POE

	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 cofinancier, 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)

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

Annexe 12 : les différentes allocations et aides gérées par Pôle emploi

Allocations et aides	Financement	Public
<i>ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi)</i>	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.
<i>ACA (allocation « chômeurs âgés »)</i>	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.

Allocations et aides	Financement	Public
<i>CRP (convention de reclassement personnalisé)</i>	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.
<i>Allocation décès</i>	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).
<i>ARCE (aide aux repreneurs ou créateurs d'entreprise)</i>	Assurance chômage	Aide aux repreneurs ou créateurs d'entreprise proposée aux bénéficiaire de l'ARE et aux personnes licenciées qui créent ou reprennent une entreprise.
<i>ADR (aide différentielle de reclassement)</i>	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.
<i>ASCRE (aide spécifique complémentaire au retour à l'emploi)</i>	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.
<i>ASS (allocation de solidarité spécifique)</i>	Fonds de solidarité	Allocation de solidarité 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.
<i>ACCREASS (aide au chômeur créateur d'entreprise)</i>	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.
<i>AER (allocation équivalente retraite)</i>	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.
<i>AFF (allocation de fin de formation)</i>	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.
<i>Prime de retour à l'emploi</i>	Fonds de solidarité	Aide versée aux bénéficiaires de l'ASS et du RSA qui débutent ou reprennent une activité professionnelle pendant 4 mois consécutifs.
<i>Prime forfaitaire</i>	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.
<i>AS-FNE (allocation spéciale du fonds national pour l'emploi)</i>	Ministère de l'emploi	Allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi versée aux salariés âgés de 57 ans licenciés pour motif économique.
<i>PRP (pré retraite progressive)</i>	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.

Allocations et aides	Financement	Public
<i>SEJE (soutien à l'emploi des jeunes en entreprise)</i>	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.
<i>ACO (allocation complémentaire)</i>	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.
<i>RSP (Rémunération des stagiaires du régime public)</i>	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.
<i>HCR (aide Hôtels-café-restaurants)</i>	Ministère de l'emploi	Aide « Hôtels-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.
<i>ATA groupe 2 (allocation temporaire d'attente)</i>	Ministère de l'emploi	Allocation temporaire d'attente versée aux anciens détenus et aux travailleurs salariés expatriés.
<i>Emplois jeunes de l'Éducation nationale</i>	Autres ministères	Versée aux ex-bénéficiaires d'Emplois jeunes de l'Éducation 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.
<i>ATA groupe 1 (allocation temporaire)</i>	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.
<i>CTP06-09</i>	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.
<i>CTP-Allocation de transition professionnelle</i>	Multifinanceurs	Allocation de transition professionnelle versée aux bénéficiaires du CTP, équivalent à 80 % du salaire brut de l'emploi perdu.
<i>AFDEF (allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation)</i>	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.
<i>Aide forfaitaire à l'emploi dans le cadre du contrat de professionnalisation</i>	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.
<i>Aide dégressive à l'employeur</i>	Pôle emploi	Aide à l'embauche versée à l'employeur pour l'embauche d'un demandeur d'emploi en difficulté de réinsertion.
<i>Aides à la recherche d'emploi</i>	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.

Allocations et aides	Financement	Public
<i>Aides à la reprise d'emploi</i>	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
<i>Aides à la garde d'enfants pour les parents isolés</i>	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
<i>Aides aux développements des compétences</i>	Pôle emploi	Aides versées aux demandeurs d'emploi dans le cadre d'une formation ou d'une validation des acquis de l'expérience

Annexe 13 : évolution du nombre d'actions de formation

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

Source : Pôle emploi.

Annexe 14 : part des prestations internes et externes

En 2010

Bilan des prestations Type	Accompagnements (1)	BCA	Évaluation	Atelier	Total
<i>Internes</i>	193 813	-	137 846	498 136	829 795
<i>Sous-traitées</i>	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
<i>% sous-traitance</i>	73 %	100 %	64 %	71 %	72 %

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

Source : Pôle emploi.

Annexe 15 : les trois parcours de l'offre de service de Pôle emploi

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

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

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

Annexe 16 : dépense des financeurs finaux par public bénéficiaire, en 2008

En milliards d'euros

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

Source : Annexe au PLF 2011.

Annexe 17 : évolution du service public de l'emploi

31 décembre 1958 : Accord interprofessionnel des partenaires sociaux créant le régime d'assurance-chômage (Unedic)

1963 : Création du Fonds national de l'emploi (FNE)

1966 : Création de l'Association pour la formation professionnelle (AFPA) – Création de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC)

1967 : Rapport Ortolini donnant lieu à la création de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE)

1982 : Création des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) – Mise en place de comités de bassins d'emploi

1983 : Transfert aux régions d'une compétence de droit commun pour la formation professionnelle

1984 : Mise en place d'un fichier unique (GIDE) hébergé par l'Unedic

1986 : Ordonnance du 20 décembre 1986 permettant de faire participer au service public de placement certains organismes à but non lucratif

1988 : Création du Revenu minimum d'insertion (RMI) par la loi du 1^{er} décembre 1988

1989 : Mise en place de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH)

1990 : Signature du 1^{er} contrat de progrès entre l'État et l'ANPE

1992 : 1^{re} circulaire ministérielle sur la territorialisation

1993 : Loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ; décentralisation vers les régions de la formation des jeunes ; mise en place des « espaces jeunes » ; association ANPE et Missions locales/PAIO

1994 : 1^{er} contrat de progrès entre l'État et l'AFPA – Création des conventions de coopération par l'accord interprofessionnel du 8 juin 1994

1996 : Convention du 4 juillet 1996 sur le transfert de l'ANPE à l'Unedic des tâches d'inscription des demandeurs d'emploi

1997 : Mise en place des « emplois-jeunes » et du programme « nouveaux services - nouveaux emplois »

1998 : 1^{er} Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) - Lancement du programme TRACE pour l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté

2000 : Signature d'une nouvelle convention d'assurance-chômage

2001 : Mise en place du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), assorti d'un Plan d'action personnalité pour un nouveau départ pour l'emploi signé par le demandeur d'emploi et l'ANPE (PAP-ND)

2002 : Création du contrat-jeunes en entreprise

2003 : Création du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) substitué notamment au programme TRACE

2004 : Transfert aux départements d'une compétence globale pour la gestion du RMI et du nouveau dispositif de Revenu minimum d'activité (RMA) - Transfert aux régions de la compétence coordinatrice en matière d'orientation de la « commande publique » (crédits du programme d'action subventionnée de formation des demandeurs d'emploi mis en œuvre par l'AFPA)

2005 : Loi de programmation pour la cohésion sociale - Renforcement de la coordination avec la création des Maisons de l'emploi - Création du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) - Fin du monopole de l'ANPE pour le placement des demandeurs d'emploi

2006 : Convention tripartite État/ANPE/Unedic - Création du guichet unique - Mise en œuvre du DUDE - Mise en œuvre du Projet personnalité d'accès à l'emploi (PPAE) - Gestion immobilière concertée pour regrouper les services sur les mêmes sites - Création d'une structure commune des systèmes d'information

2008 : Création de l'Instance nationale provisoire devenue Pôle emploi (fusion de l'ANPE et de l'Unedic)

Annexe 18 : lettre paritaire du 6 mai 2011

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

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

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

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

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

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

Ils proposent aux pouvoirs publics les axes de progrès suivants :

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

b) Le nombre de demandeurs d'emploi suivis par un agent de Pôle emploi est aujourd'hui tel (~ 200) qu'il entraîne des difficultés pour répondre correctement à la demande tant au regard du retour à l'emploi que de l'indemnisation.

Pour satisfaire aux besoins des demandeurs d'emploi, le nombre de ces derniers suivis par un agent doit être adapté et réduit sur la base d'un accompagnement personnalisé et éventuellement renforcé en fonction de la distance à l'emploi des intéressés. L'évaluation de la distance à l'emploi doit être opérée dès l'inscription des demandeurs à Pôle emploi.

Les jeunes, les seniors et les chômeurs de longue durée doivent faire l'objet d'une attention particulière parce qu'ils sont confrontés à des difficultés spécifiques. Ainsi pour ce qui concerne les jeunes ayant des difficultés d'accès à l'emploi, la mise en

œuvre de l'accord du 7 avril 2011 qui prévoit le traitement spécifique de 60 000 jeunes dès la rentrée de septembre 2011 leur paraît incontournable, d'autant que les partenaires sociaux ont prévu un financement spécifique tant par l'APEC que par le FPSPP.

- c) Certains demandeurs d'emploi accèdent difficilement aux aides proposées par Pôle emploi alors qu'ils ont de réels besoins en la matière. Ces difficultés d'accès constituent un frein supplémentaire au retour à l'emploi dans un contexte encore fortement dégradé. Il convient donc de revoir les modalités d'accès à ces aides pour renforcer leur efficacité.
- d) Travailler à une meilleure adéquation entre les offres et les demandes d'emploi est indispensable pour la réussite des mises en relation. La séparation la plus souvent étanche entre la collecte des offres et le suivi des demandeurs d'emploi ne favorise pas un service de qualité. Une plus grande articulation doit être trouvée entre ces deux démarches, en priorité pour les secteurs en tension.

La participation de l'Unedic au financement de Pôle emploi rend légitime la demande des partenaires sociaux que soient améliorés les points évoqués ci-dessus et qu'ils puissent évaluer la mise en œuvre par Pôle emploi des règles d'indemnisation qu'ils fixent.

Pour cela, tant sur l'accompagnement que sur l'indemnisation, les signataires demandent la mise en œuvre d'indicateurs de moyens et de résultats y compris qualitatifs.

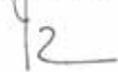
De même, ils souhaitent la réalisation d'une enquête qualitative annuelle auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises sur la qualité des services de Pôle emploi.

Ils assureront, au travers de l'Unedic, un suivi régulier de ces points nonobstant leur participation dans les différentes instances de Pôle emploi.

C'est pourquoi, ils souhaitent que ces axes de progrès soient pris en compte prioritairement lors de la renégociation de la convention tripartite Etat - Pôle emploi - Unedic.

Fait à Paris, le 6 mai 2011

Pour le MEDEF



Pour la CGPME



Pour l'UPA



Pour la CFDT



Pour la CFE-CGE



Pour la CFTC



Pour la CGT

Pour la CGT-FD



Bibliographie

Arnoult-Brill Édith, *La sécurisation des parcours professionnels*, avis et rapport du CES, brochure n° 12, 30 mai 2007

Baron Cécile, Bouquet Brigitte et Nivolle Patrick, *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, L'Hamattan, Logiques sociales, Cahier du Griot, septembre 2008

Blanchard Philippe, Bondonneau Nicolas, Lapidus Aurélie, *Évaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée en l'État, l'Unedic et Pôle emploi*, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) n° 2010-M-005-02 et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) n° RM 2010-068 P, septembre 2010

Boulanger Jean-Marc, *Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'État, l'Unedic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008*, rapport IGAS, avril 2008

Bourvent Monique, Creyssel Jacques, Duron Jacques, Édouard François, Feltz Henri, Gautier-Sauvagnac Denis, Geveaux Jean-Marie, Marcon André, Marembaud Olivier, Pasty Jean-Claude, Tardy Daniel, Thévenot André, Zehr Yves, *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, avis et rapport du CESE, brochure n° 3, 17 février 2010

Cherpion Gérard et Gille Jean-Patrick, rapport d'information n° 3208 du 9 mars 2011 sur la mise en application de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à *L'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie*, Assemblée nationale

Cour des comptes, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation au retour à l'emploi*, rapport de 2006 ; *L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi*, rapport de 2008 ; *La lutte contre la fraude dans l'indemnisation du chômage*, rapport de 2010

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

Dutheillet de Lamothe Olivier, *Politique de l'emploi et dynamique des entreprises - Pour une nouvelle approche des politiques de l'emploi*, Éditions Liaisons, octobre 2005

École d'économie de Paris, *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Crest, septembre 2009

Guide co-écrit par les employeurs, les syndicats et les associations, *Vers l'emploi, mais pas tout seul*, Guide de l'accompagnement vers et dans l'emploi à l'usage de tous les acteurs de l'accompagnement social et professionnel

Jamme Daniel, *Accompagner et former pour insérer professionnellement les demandeurs d'emploi en Basse-Normandie : acteurs, dispositifs, outils*, avis du CESER de Basse Normandie, 13 décembre 2010

Lecerf Pierre-Emmanuel, Monnet Emmanuel et Hespel Véronique, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) n° 2010-M-064-02, janvier 2011

Mesnil du Buisson Marie-Ange et Toche Olivier, rapport du groupe de travail DGEFP/Unedic/ANPE/CGEFL relatif à *la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance chômage*, IGAS, RM 2008-019 P, février 2008

Procaccia Catherine, rapport parlementaire n° 154 fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi relatif à *La réforme du service public de l'emploi* (urgence déclarée), n° 154 du 8 janvier 2008

Tian Dominique, rapport parlementaire n° 600 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi adopté par le sénat après déclaration d'urgence relatif à *La réforme de l'organisation du service public de l'emploi* Assemblée nationale, 15 janvier 2008

Walter Jean-Louis, *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, avis et rapport du CESE, brochure n° 21, 7 juillet 2009

Table des sigles

ADF	Assemblée des départements de France
AFAF	Aide aux frais associés à la formation
AFC	Action de formation conventionnée
AFDEF	Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPR	Action de formation préalable au recrutement
AMG	Aide à la mobilité géographique
ANI	Accord national interprofessionnel
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APEC	Association pour l'emploi des cadres
API	Allocation de parent isolé
ARE	Allocation de retour à l'emploi
ARF	Association des Régions de France
BIT	Bureau international du travail
BMO	Besoins de main-d'œuvre
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCREFP	Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CNML	Conseil national des missions locales
CRE	Conseil régional de l'emploi
CRP	Convention de reclassement personnalisé
CTP	Contrat de transition professionnelle
CUI	Contrat unique d'insertion
DUDE	Dossier unique du demandeur d'emploi
DUE	Déclaration unique d'embauche
ECCP	Évaluation des compétences et des capacités professionnelles
EID	Entretien d'inscription et de diagnostic
ETP	Équivalents temps plein
FPSP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
IAE	Insertion par l'activité économique
IDE	Inscription du demandeur d'emploi
IPR	Instance paritaire régionale
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MRS	Méthode de recrutement par simulation
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPP	Opérateur privé de placement
PAE	Point accueil emploi

PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAP	Projet annuel de performance
PFV	Plate-forme de vocation
POE	Préparation opérationnelle à l'emploi
POPS	Prestation d'orientation professionnelle spécialisée
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
R2F	Rémunération de fin de formation
RFPE	Rémunération formation Pôle emploi
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SMP	Suivi mensuel personnalisé
SNCC	Solidarités nouvelles contre le chômage
SPE	Service public de l'emploi
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Liste des auditionnés

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

✓ **Jean-Marie Marx**

Directeur général de l'Agefaforia (association pour la gestion du fonds d'assurance formation des salariés du secteur agroalimentaire) ;

✓ **Christian Charpy**

Directeur général de Pôle emploi, accompagné de Lysiane Soubeyrand, directrice de la communication et des relations institutionnelles et Alain Cazeuneuve, directeur de cabinet, direction générale de Pôle emploi ;

✓ **Dominique-Jean Chertier**

Président de Pôle emploi ;

✓ **Jean-Patrick Gille**

Député d'Indre-et-Loire, président de l'Union nationale des missions locales, accompagné de Christelle Tavares, déléguée générale ;

✓ **Karine Brard-Guillet**

Chargée de mission, Conseil national des missions locales, accompagnée de Yvon Auton, chargé de communication ;

✓ **Jacky Chatelain**

Directeur général de l'APEC ;

✓ **Christian Rose**

Directeur Insertion handicapés Yvelines (IHY), Cap emploi 78 ;

✓ **Bertrand Martinot**

Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, accompagné de Perrine Barré, chef de la mission Marché du travail ;

✓ **Gaby Bonnard**

Président de l'Unedic, représentant de la CFDT ;

✓ **Vincent Destival**

Directeur général de l'Unedic ;

✓ **Jean-Louis Walter**

Médiateur de Pôle emploi ;

✓ **Rose-Marie Van Lerberghe**

Présidente du directoire de Korian, auteur du rapport Pour une dynamique territoriale de l'emploi (avril 2010) ;

✓ **Jean-Baptiste de Foucauld**

Fondateur et ancien président de « Solidarités nouvelles face au chômage » ;

✓ **Gilles de Labarre**

Président de « Solidarités nouvelles face au chômage » ;

✓ **Patrick Boulte**

Vice-président de « Solidarités nouvelles face au chômage » ;

- ✓ **Marc Desplat**
Président de Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP) ;
- ✓ **Pierre-Édouard Magnan**
Trésorier du Mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP) accompagné de Robert Scalese, membre du MNCP ;
- ✓ **Alain Florin**
Membre du bureau du Comité national CGT chômeurs ;
- ✓ **Marie-Françoise Leflon**
Secrétaire nationale de la CFE-CGC ;
- ✓ **Catherine Martin**
Directrice des affaires sociales au MEDEF ;
- ✓ **Joseph Bellanca**
Secrétaire général de l'Union départementale des syndicats FO Haute-Garonne ;
- ✓ **Georges Tissié**
Directeur des affaires sociales de la CGPME ;
- ✓ **Lionel Marie**
Représentant de la fédération CGT des organismes sociaux ;
- ✓ **Pierre Burban**
Secrétaire général de l'UPA ;
- ✓ **Gabrielle Simon**
Vice-présidente de la CFTC ;
- ✓ **Jean-Cyril Le Goff**
Secrétaire général adjoint du syndicat UNSA-Pôle emploi ;
- ✓ **Noël Daucé**
Membre du bureau national du SNU-Pôle emploi FSU ;
- ✓ **Gérard Goupil**
Secrétaire général de l'UNAPL ;
- ✓ **Catherine Lebrun**
Secrétaire nationale de Solidaires ;
- ✓ **Philippe Blanchard**
Inspecteur général des affaires sociales (IGAS) ;
- ✓ **Nicolas Bondonneau**
Inspecteur des affaires sociales (IGAS).

*

* *

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré plusieurs personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions à ce sujet, et notamment le CESER de Basse-Normandie et son président Jean Callewaert.

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

Liste des personnes rencontrées¹¹¹

- ✓ **Alduy Jean-Paul**
Sénateur des Pyrénées Orientales, rapporteur de la mission sénatoriale sur la réforme du service public de l'emploi
- ✓ **Balestan Alain**
Directeur de cabinet, direction régionale Île-de-France, Pôle emploi
- ✓ **Balmay Dominique**
Président du Conseil national de formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)
- ✓ **Betraoui Linda**
Responsable d'équipe, agence Pôle emploi Paris 12^e
- ✓ **Brefort Rémy**
Directeur régional de la DIRECCTE de Basse-Normandie
- ✓ **Caïla Philippe**
Directeur général de l'association nationale pour la formation professionnelle (AFPA)
- ✓ **Da Costa Francis**
Vice-président du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)
- ✓ **Denanot Jean-Paul**
Président de la commission Formation professionnelle, Association des régions de France (ARF)
- ✓ **Dole Philippe**
Inspecteur général des affaires sociales (IGAS)
- ✓ **Dubois Lionel**
Instance paritaire régionale (IPR) de Basse-Normandie
- ✓ **Gabison Guillaume**
Administrateur principal, commission des affaires sociales, Sénat
- ✓ **Guilbert Yannick**
Directeur de la Maison de l'emploi et de la formation (MEF) du Cotentin
- ✓ **Jeannerot Claude**
Sénateur du Doubs, président de la mission sénatoriale sur la réforme du service public de l'emploi
- ✓ **Joly Stephan**
Directeur de l'agence Pôle emploi Paris 12^e
- ✓ **Lachouque Pierre-Henri**
Chargé de l'emploi et de la mobilité, direction PSA
- ✓ **Lallier-Beaulieu Michèle**
Directrice régionale de Pôle emploi, Basse-Normandie
- ✓ **Lardy Stéphane**
Vice-président du conseil d'administration de Pôle emploi, président du comité d'évaluation, membre du CESE
- ✓ **Lavolo Nathalie**
Responsable de l'offre de formation, CARIF-OREF de Basse-Normandie

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

- ✓ **Lecrès Marie-Odile**
Présidente de la Maison de l'emploi et de la formation (MEF) du Cotentin
- ✓ **Lefort Thierry**
Direction du FONGECIF de Basse-Normandie
- ✓ **Louveau Brice**
Chargé de mission, CARIF-OREF de Basse-Normandie
- ✓ **Lucas Bruno**
Directeur général adjoint Services, clients et partenariats, Pôle emploi
- ✓ **Michel Jean-Luc**
Instance paritaire régionale (IPR) de Basse-Normandie
- ✓ **Potin Vincent**
Chargé de mission au CESER de Basse-Normandie
- ✓ **Rouillard Carine**
Directrice générale adjointe Pilotage et performance du réseau Pôle emploi
- ✓ **Roux François**
Délégué général des Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi (PRISME)
- ✓ **Soubien Yanic**
Vice-président du Conseil régional de Basse-Normandie chargé de la formation professionnelle
- ✓ **Tevar Corinne**
Conseillère chargée de sujets stratégiques, direction de cabinet, Pôle emploi
- ✓ **Testkouk Dajmal**
Président du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), membre du CESE



Dernière publication du CESE

↳ La dépendance des personnes âgées

et aussi

- La future PAC après 2013
- Le programme national de réforme 2011-2013

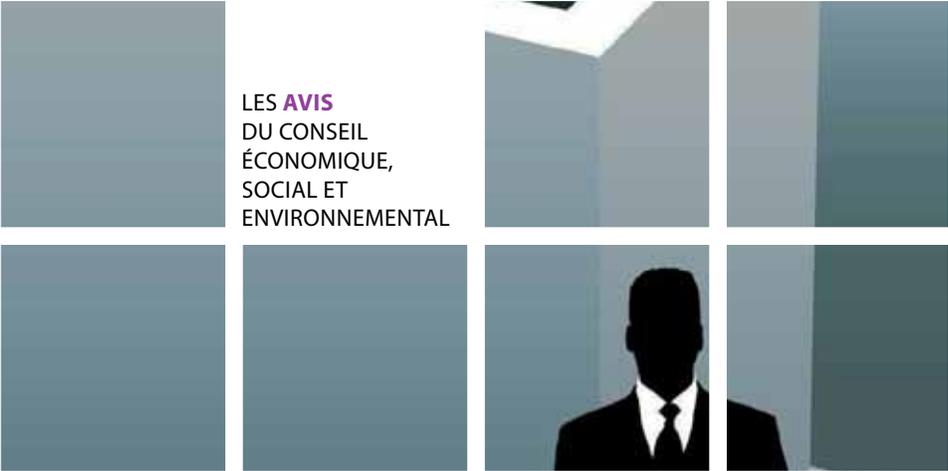
Retrouvez l'intégralité de nos travaux sur
www.lecese.fr

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411110040-000611 – Dépôt légal : juin 2011

Crédit photo : direction de la communication
du Conseil économique, social et environnemental





LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

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

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



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41111-0004 prix : 16,50 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120872-8



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr