



Inspection générale
des finances

N° 2014-M-046-02

Inspection générale
des affaires sociales

N° 2014-063R

RAPPORT

MISSION D'ÉVALUATION DE LA CONVENTION TRIPARTITE ÉTAT-UNEDIC-PÔLE EMPLOI 2012-2014

Établi par

JEAN-PHILIPPE DE SAINT MARTIN
INSPECTEUR DES FINANCES

LAURE DELTOUR-BECQ
INSPECTRICE DES FINANCES

CAMILLE HERODY
INSPECTRICE DES FINANCES

PATRICE BOREL
INSPECTEUR GÉNÉRAL DES AFFAIRES SOCIALES

STEPHANIE FILLION
INSPECTRICE DES AFFAIRES SOCIALES

**AVEC LE CONCOURS DE
THIERRY BRETON**
INSPECTEUR DES AFFAIRES SOCIALES

- NOVEMBRE 2014 -

SYNTHÈSE

Par lettre du 29 avril 2014, le ministre des finances et des comptes publics et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ont missionné les inspections générales des finances et des affaires sociales afin de conduire une évaluation de la convention tripartite État – UNEDIC – Pôle emploi 2012-2014.

Conformément à l'article L. 5312 du code du travail, une convention pluriannuelle est en effet conclue entre l'État, l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et Pôle emploi afin de définir les objectifs assignés à l'opérateur au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués. L'actuelle convention, portant sur la période 2012-2014, prévoyait qu'une mission conjointe confiée à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des finances permette d'en évaluer la bonne mise en œuvre en prévision de la négociation de la convention suivante.

A la suite de ses investigations, la mission est en mesure de dresser les constats et propositions suivants.

❶ Dans un contexte marqué par une augmentation continue de la demande d'emploi, Pôle emploi a continué d'accueillir et d'indemniser les demandeurs d'emploi dans des conditions satisfaisantes tout en rééquilibrant ses comptes

L'augmentation importante – 19,5 % pour la demande d'emploi fin de mois de catégorie A – et continue du nombre de demandeurs d'emplois depuis janvier 2012, date de la signature de la convention tripartite, n'a pas dégradé les performances de Pôle emploi en matière d'accueil et d'indemnisation, qui ont même progressé. Les moyens supplémentaires alloués par l'État, avec le renfort de 4 000 agents non prévu dans la convention tripartite, y auront contribué.

Au-delà de la poursuite de la mise en œuvre d'un schéma immobilier qui conduit 96 % du public concerné à se trouver à moins de 30 minutes d'un site de référence – soit 16 points au-dessus de l'objectif – Pôle emploi reçoit aujourd'hui 96,7 % des demandeurs d'emploi en entretien d'inscription et de diagnostic (EID) en moins de dix jours, pour une cible de 85 %, et prend les décisions concernant l'indemnisation dans les délais impartis pour 90,2 % des demandeurs d'emploi, un taux en progression de 1,3 point par rapport au niveau de 2012, mais en-deçà de la cible (93 %).

Ce contexte n'a par ailleurs pas empêché Pôle emploi de rétablir ses finances, notamment grâce à l'accroissement des ressources allouées par ses deux principaux financeurs, État et Unédic, ainsi qu'à des efforts internes de maîtrise des dépenses. Un excédent significatif a été enregistré dès l'exercice 2013, alors que la convention avait fixé à 2014 le retour à l'équilibre. Sur la base du budget prévisionnel 2014, l'opérateur devrait afficher, sur la période 2012-2014, un déficit cumulé de 19,6 M€ – intégrant un prélèvement sur fonds de roulement de 50 M€ pour co-financer le plan « 100 000 formations » – contre un déficit cumulé de 390,4 M€. L'arrêté des comptes au 30 juin 2014 montre par ailleurs que le résultat final pourrait être meilleur que les projections du budget prévisionnel, dans l'hypothèse où, contrairement aux années 2012 et 2013, des provisions non anticipées ne seraient pas inscrites en fin d'exercice.

Le maintien à l'équilibre des comptes de Pôle emploi au cours des prochaines années nécessitera cependant des efforts de rigueur accrus, notamment sur des postes qui ont connu de fortes progressions au cours de l'actuelle convention tripartite, au premier rang desquels l'immobilier et les dépenses de personnel.

En parallèle au retour à l'équilibre de ses comptes, Pôle emploi sera enfin parvenu à redéployer une partie de ses moyens vers le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le résultat final de ces redéploiements à fin 2014 est toutefois difficile à quantifier précisément. En effet, s'agissant de l'objectif de redéploiement de 600 ETP depuis les fonctions supports, si la cible intermédiaire à fin 2013 a été dépassée, l'absence d'information sur les résultats obtenus au 30 juin 2014 ne permet pas de se forger une opinion sur l'atteinte de l'objectif final et montre des problèmes de fiabilité dans la collecte des données pertinentes.

L'indicateur lié à la progression du temps consacré à l'activité de suivi et d'accompagnement a également connu des problèmes de fiabilité. Dans l'hypothèse où ceux-ci seraient définitivement résolus, la situation à la mi-2014 montre à la fois l'importance des efforts déjà réalisés, avec 3 000 ETPT supplémentaires dégagés, une forte variabilité mensuelle et un reste à accomplir qui nécessitera, pour tendre vers l'objectif, la mobilisation d'autres mesures que celles initialement envisagées.

② Pôle emploi, comme l'y engageait la convention tripartite, a par ailleurs profondément remodelé ses offres de services, qui ne sont toutefois pas arrivées à maturité

La convention tripartite 2012-2014 introduisait des changements significatifs dans les différentes offres de services de l'opérateur, notamment vis-à-vis des demandeurs d'emploi ou des entreprises, autour d'une logique de personnalisation. Cette logique a été reprise dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » autour de l'axiome « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ».

S'agissant de la logique de territorialisation et de déconcentration des responsabilités rendue nécessaire par la plus grande autonomie accordée aux agences et aux conseillers pour mieux personnaliser leurs services, la mission a pris note du déploiement de nombreux outils : diagnostic territorial, fongibilité des dépenses d'intervention, réserve budgétaire pour le financement de projets territoriaux innovants. De manière non surprenante compte tenu de leur caractère récent et de l'impact d'autres réformes, la mission a toutefois constaté que ces dispositifs, bien accueillis sur le terrain, ne sont pas encore pleinement mobilisés : les diagnostics territoriaux sont inégaux, le calendrier 2014 du dialogue de performance n'a pas permis une bonne déclinaison des objectifs, la structure des dépenses d'intervention n'a guère évolué et le nombre de projets innovants retenus au 30 juin 2014 était limité.

S'agissant de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la mission a relevé l'investissement important de l'opérateur, de la direction générale jusqu'aux conseillers dans les agences, pour la mise en œuvre courant 2013 des trois nouvelles modalités d'accompagnement (le suivi, l'accompagnement guidé et l'accompagnement renforcé). La nouvelle offre de services ne semble toutefois pas être arrivée à maturité, à en juger notamment par la poursuite du rééquilibrage entre les différents portefeuilles, le cloisonnement des modes d'accompagnement, le faible recours à l'approche multicanal, la lente montée en puissance des jalons dits personnalisés ou la diminution de l'intensité de l'accompagnement au fur et à mesure de l'augmentation de l'ancienneté au chômage. De manière générale, la mission s'interroge sur le degré d'autonomie accordé aux agents. Si celle-ci constitue une avancée certaine, elle ne doit pas se traduire par une perte de repères et une compréhension hétérogène du contenu de l'offre de services.

S'agissant de la relation aux entreprises, qui mobilise des moyens décroissants – 11 % des coûts complets, incluant la gestion des mesures gouvernementales, la mission a pu constater que la nouvelle offre de services a connu un début de déploiement compliqué, du fait notamment d'une date de lancement – avant les vacances d'été 2013 – non optimale. Le déploiement n'est par ailleurs pas achevé, plus particulièrement concernant son volet « prospection ». Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater, sur le terrain, un déficit d'appropriation par les agents d'une démarche visant à développer le conseil en recrutement et à apporter un appui renforcé aux entreprises les moins outillées pour réussir leurs opérations de recrutement. Par ailleurs, le chantier lié à la transparence du marché du travail fait l'objet d'une montée en charge progressive. En juin 2014, 16 partenariats sur les 50 attendus pour fin 2014 avaient été signés.

S'agissant des partenariats, et même si des marges de progrès demeurent, la mission a été favorablement impressionnée par la démarche engagée avec certains conseils généraux autour de « l'accompagnement global », qui constitue une quatrième modalité d'accompagnement. L'attention apportée à cette nouvelle formule tranche avec la persistance de difficultés anciennes pour d'autres partenariats, notamment la co-traitance avec les missions locales ou les Cap emploi. Il serait souhaitable que la logique à l'œuvre en matière d'accompagnement global – avec la reconnaissance explicite de la complémentarité offerte par le partenaire – et l'énergie déployée pour surmonter les obstacles, par exemple en matière de systèmes d'information, puissent irriguer à l'avenir l'ensemble des partenariats de Pôle emploi.

③ Les objectifs et indicateurs inscrits dans la convention ne sont pas atteints pour plus de la moitié d'entre eux

Au-delà des objectifs et indicateurs susmentionnés concernant l'accueil, l'indemnisation et les moyens, la convention tripartite fixait treize autres objectifs assortis d'indicateurs, concernant quasi-exclusivement l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la relation aux entreprises. Plusieurs constats s'imposent.

Tout d'abord, la quasi-totalité des indicateurs (quinze sur dix-sept) a connu des évolutions, que ce soit dans le mode de calcul, le mode de suivi, le périmètre retenu ou la cible choisie. Si la convention tripartite prévoyait la possibilité de telles révisions – notamment pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture économique – ces modifications entraînent des ruptures de série compliquant la lecture qu'on peut en faire et les enseignements qui peuvent en être tirés. La mission a par ailleurs été surprise que les indicateurs n'aient pas été audités en tant que tels par la direction générale de Pôle emploi pendant la durée de la convention.

En outre, rares sont les objectifs et indicateurs qui reflètent directement les nouvelles offres de services et celles-ci sont souvent trop récentes pour avoir un impact qui puisse être traduit dans les indicateurs.

Enfin, les niveaux atteints par les indicateurs sont contrastés. Même si les tendances affichées sont parfois positives, aucune des cibles – même révisées pour tenir compte de la dégradation de la conjoncture – assignées en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de retour à l'emploi n'est atteinte, avec des résultats particulièrement préoccupants concernant les demandeurs d'emploi de longue durée. S'agissant de la relation aux entreprises, si trois des cibles sont atteintes, les changements de périmètre jouent un rôle non négligeable dans l'évolution des indicateurs concernés. Les cibles ne sont en outre pas atteintes pour les deux indicateurs liés à l'activité d'indemnisation.

④ Dans ces conditions, la mission considère que la prochaine convention tripartite devrait s'inscrire dans une double logique d'approfondissement des offres de services et d'exigences renforcées en termes de résultats

La mise en œuvre récente, voire inachevée, des principales offres de services ne permet pas, faute de recul suffisant, d'en évaluer concrètement et précisément la valeur ajoutée. Dès lors, et dans l'hypothèse où les signataires de la convention continuent d'adhérer à une démarche de personnalisation, la prochaine convention devra s'inscrire dans une logique d'approfondissement, donnant ainsi du temps aux nouvelles offres de service pour faire la démonstration de leur efficacité.

Des évolutions seront toutefois à apporter pour répondre aux difficultés rencontrées sur le terrain, avec notamment un renforcement du volet « diagnostic » de l'EID, une réforme des jalons obligatoires des 4^{ème} et 9^{ème} mois, un cadrage renforcé du contenu des différentes modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi qu'une fluidité accrue entre celles-ci, une professionnalisation de la relation aux entreprises – dans la lignée de l'expérimentation récemment menée sur les conseillers dédiés aux entreprises –, une attention accordée à l'ensemble des partenariats aussi importante que celle dévolue à l'accompagnement global ou des progrès sur l'articulation des systèmes d'information de Pôle emploi avec ceux de ses partenaires.

Au-delà de ces aménagements, la prochaine convention tripartite devra être conçue pour pouvoir s'assurer, à la fin de la période qu'elle couvrira, de la réelle valeur ajoutée des nouvelles offres de services ainsi que des organisations retenues. Cela implique de continuer à s'appuyer sur un nombre limité d'objectifs et d'indicateurs – le niveau actuel paraît pertinent – davantage orientés vers les résultats qu'aujourd'hui, qu'il convient de stabiliser le plus rapidement possible et qui devraient pouvoir être déclinés, dans leur très grande part, jusqu'aux agences. Plusieurs propositions d'évolution par rapport au dispositif actuel sont avancées dans le rapport. Enfin, certains domaines non couverts par des objectifs ou des indicateurs gagneraient à l'être (partenariats, qualité de l'accueil, déploiement du volet prospection de l'offre de services aux entreprises).

Parallèlement, la mission préconise certaines évolutions relatives à la gouvernance de la convention tripartite, notamment un allongement de sa durée à quatre ou cinq ans, un allègement de sa comitologie avec la fusion du comité de suivi et du comité des directeurs, ainsi que la participation, à titre expérimental, du directeur général de l'UNEDIC en tant qu'observateur au conseil d'administration de Pôle emploi.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. MALGRÉ UN CONTEXTE DE FORTE AUGMENTATION DU CHÔMAGE, PÔLE EMPLOI EST PARVENU, SUR LA PÉRIODE 2012-2014, À ACCUEILLIR ET INDEMNISER DE MANIÈRE SATISFAISANTE LES DEMANDEURS D'EMPLOI TOUT EN RÉÉQUILIBRANT SES COMPTES.....	3
1.1. L'augmentation continue du nombre de demandeurs d'emploi a largement marqué la période couverte par la convention 2012-2014.....	3
1.1.1. <i>Le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté continûment depuis 2012.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>Cette évolution a modifié certains des équilibres de la convention tripartite.....</i>	<i>3</i>
1.2. Malgré ce contexte difficile, un certain nombre d'avancées, prévues dans la convention, sont à mettre au crédit de Pôle emploi	4
1.2.1. <i>Pôle emploi poursuit la mise en œuvre de son schéma immobilier et dépasse les objectifs de proximité définis.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Les demandeurs d'emploi sont reçus avec célérité</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>L'indemnisation des demandeurs d'emploi éligibles s'effectue dans des conditions de plus en plus satisfaisantes</i>	<i>5</i>
1.3. Pôle emploi a redéployé une partie de ses effectifs vers l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, dans des proportions qui restent toutefois encore à déterminer	5
1.3.1. <i>L'objectif intermédiaire à fin 2013 concernant la diminution des effectifs des fonctions supports de 600 ETP a été respecté.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Le redéploiement de 2 000 – puis 4 000 – ETP vers la production de services nécessitera par ailleurs d'autres actions que celles qui étaient initialement prévues.....</i>	<i>6</i>
1.4. Les comptes de Pôle emploi ont enfin été rééquilibrés.....	7
1.4.1. <i>La convention 2012-2014 devrait être marquée par un déficit cumulé de 20 M€ contre près de 400 M€ pour la convention 2009-2011.....</i>	<i>7</i>
1.4.2. <i>Cette situation résulte notamment d'un effort volontariste de maîtrise de certaines charges de fonctionnement.....</i>	<i>8</i>
1.4.3. <i>Elle est toutefois également liée à une forte progression des recettes et à la sous-exécution de certaines dépenses.....</i>	<i>9</i>
1.4.4. <i>La hausse continue des dépenses immobilières, de la masse salariale et des frais de gestion doit par ailleurs être mieux contenue.....</i>	<i>10</i>
2. PÔLE EMPLOI, COMME L'Y ENGAGEAIT LA CONVENTION TRIPARTITE, A PAR AILLEURS PROFONDÉMENT REMODELÉ SES OFFRES DE SERVICES, QUI NE SONT TOUTEFOIS PAS ARRIVÉES À MATURITÉ	11
2.1. La personnalisation des offres de services est allée de pair avec une logique de territorialisation et de déconcentration des responsabilités	11
2.1.1. <i>Cette stratégie est déclinée dans le cadre de nouvelles marges de manœuvre accordées aux équipes de direction des agences.....</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>La nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi repose sur l'EID et distingue trois modes d'accompagnement</i>	<i>12</i>
2.1.3. <i>La nouvelle offre de services aux entreprises entend mettre le placement des demandeurs d'emploi au cœur de la relation avec les entreprises</i>	<i>13</i>

2.1.4.	<i>Le nouveau partenariat proposé aux conseils généraux dans le cadre de l'accompagnement global vise à mieux prendre en charge les publics les plus éloignés de l'emploi.....</i>	14
2.2.	Mises en œuvre sur un temps restreint, ces réformes restent insuffisamment appropriées par les agents de Pôle emploi et ne sont pas encore pleinement effectives.....	15
2.2.1.	<i>Ces différentes évolutions ont été mises en œuvre sur une période limitée et le déploiement de certaines mesures reste à achever</i>	15
2.2.2.	<i>Ces offres de services sont insuffisamment appropriées par les équipes et ne sont pas encore parvenues à maturité.....</i>	17
3.	SI LES INDICATEURS ONT ÉTÉ STABILISÉS TARDIVEMENT ET NE REFLÈTENT PAS LA REFONTE DE L'OFFRE DE SERVICES, LEURS RÉSULTATS SONT CONTRASTÉS.....	23
3.1.	Les indicateurs associés à la convention ont été stabilisés tardivement et le caractère récent de la plupart des grandes réformes menées par Pôle emploi ne peut s'y refléter immédiatement.....	23
3.1.1.	<i>La plupart des indicateurs n'ont été stabilisés que vers la fin de l'année 2012, voire au début de 2013.....</i>	23
3.1.2.	<i>La plupart des réformes impulsées sont trop récentes pour trouver leur traduction dans l'évolution des indicateurs.....</i>	24
3.2.	Pour autant, les résultats obtenus sont inférieurs, pour plus de la moitié d'entre eux, aux objectifs fixés dans la convention.....	25
3.2.1.	<i>Le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les informations relatives à leur indemnisation diminue et est inférieur à la cible.....</i>	25
3.2.2.	<i>Les résultats obtenus sur les sept indicateurs portant sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont insuffisants.....</i>	25
3.2.3.	<i>Deux des cinq indicateurs sur les relations aux entreprises sont inférieurs à la cible et l'amélioration des trois autres résulte en partie de modifications dans leur mode de calcul.....</i>	26
4.	LA FUTURE CONVENTION TRIPARTITE DEVRAIT S'INSCRIRE DANS LA CONTINUITÉ DE L'ACTUELLE CONVENTION TOUT EN PRÉVOYANT QUELQUES AMÉNAGEMENTS ET EN REPOSANT SUR UNE EXIGENCE ACCRUE DE RÉSULTATS.....	29
4.1.	Compte tenu du caractère récent des nouvelles offres de services, la mission considère que la prochaine convention devrait s'inscrire dans une certaine continuité.....	29
4.1.1.	<i>La logique de différenciation introduite par la nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi doit faire l'objet d'une phase d'approfondissement assortie de quelques ajustements.....</i>	29
4.1.2.	<i>La relation aux entreprises doit être renforcée et consolidée afin de favoriser le placement des demandeurs d'emploi et d'améliorer l'image de Pôle emploi</i>	31
4.1.3.	<i>Au-delà de sa bonne finalisation, l'accompagnement global doit servir de modèle aux autres partenariats</i>	32
4.2.	Si l'allongement et « l'allègement » de la convention sont des sujets ouverts, la fixation d'objectifs, et d'indicateurs, qui s'inscrivent davantage dans une logique de résultat est une nécessité.....	34
4.2.1.	<i>Un allongement de la convention ne serait pas illogique</i>	34
4.2.2.	<i>L'allègement de la convention peut être envisagé à certaines conditions.....</i>	35

4.2.3.	<i>En revanche, la future convention devra comporter davantage d'objectifs et d'indicateurs de résultat que l'actuelle.....</i>	36
4.2.4.	<i>Une meilleure information sur les résultats de Pôle emploi est par ailleurs souhaitée par tous les acteurs</i>	36
4.3.	<i>Pour autant, le nombre d'indicateurs ne doit pas augmenter et les indicateurs retenus doivent être stabilisés rapidement</i>	37
4.3.1.	<i>Une quinzaine d'indicateurs constitue une bonne cible</i>	37
4.3.2.	<i>Deux indicateurs actuels pourraient être abandonnés.....</i>	37
4.3.3.	<i>Cinq indicateurs devraient être remplacés.....</i>	37
4.3.4.	<i>Certains domaines non couverts par des objectifs et/ou des indicateurs gagneraient à l'être.....</i>	39
4.3.5.	<i>Par ailleurs, les indicateurs devront être stabilisés plus rapidement que ce qui a prévalu pour l'actuelle convention</i>	40
CONCLUSION.....		41

INTRODUCTION

Par lettre du 29 avril 2014, le ministre des finances et des comptes publics et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ont missionné les inspections générales des finances et des affaires sociales afin de conduire une évaluation de la convention tripartite État – UNEDIC – Pôle emploi 2012-2014.

Conformément à l'article L. 5312 du code du travail, une convention pluriannuelle est en effet conclue entre l'État, l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et Pôle emploi afin de définir les objectifs assignés à l'opérateur au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués. L'actuelle convention, portant sur la période 2012-2014, prévoyait qu'une mission conjointe confiée à l'inspection générale des affaires sociales et à l'inspection générale des finances permette d'en évaluer la bonne mise en œuvre en prévision de la négociation de la convention suivante.

Le conseil d'administration de Pôle emploi a décliné la convention tripartite en interne au sein d'un projet stratégique intitulé « Pôle emploi 2015 » adopté en juin 2012.

Il était demandé plus particulièrement à la mission :

- ◆ d'analyser les offres de services, tant à l'intention des demandeurs d'emploi que des entreprises, qui ont été largement renouvelées depuis la signature de la convention dans une logique de différenciation ;
- ◆ de s'assurer de la bonne continuité de l'activité d'indemnisation ;
- ◆ de s'intéresser à la logique de rapprochement effectif de Pôle emploi des usagers et des territoires, historiquement caractérisée par la conclusion de nombreux partenariats, plus ou moins effectifs, et récemment marquée par un mouvement de déconcentration des responsabilités ;
- ◆ de s'assurer de la réalité des redéploiements de moyens internes au bénéfice de la production de services ;
- ◆ de vérifier la qualité du pilotage de la convention tripartite.

Afin de mener à bien ses investigations, la mission a rencontré de nombreux interlocuteurs : l'ensemble des services intéressés de la direction générale de l'opérateur, les directions d'administration centrale compétentes en matière de tutelle – délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES), direction du budget – ainsi que la gouvernance de l'UNEDIC. Des entretiens ont également été organisés avec la quasi-totalité des administrateurs, non État, de Pôle emploi.

Outre des visites en Ile-de-France, la mission a conduit des investigations approfondies dans trois régions pour juger de la mise en œuvre de la convention tripartite et de sa déclinaison à travers le plan stratégique Pôle emploi 2015 : Nord-Pas de Calais, Centre et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Lors de ces déplacements, la mission s'est intéressée non seulement aux différents échelons territoriaux de Pôle emploi – directions régionales, directions territoriales, agences – mais également à l'ensemble des acteurs avec lesquels Pôle emploi interagit : services de l'État, instances paritaires régionales, collectivités locales (conseils régionaux et généraux), co-traitants (missions locales et cap emploi) et entreprises.

Rapport

L'ensemble de ses investigations a conduit à la rédaction du présent rapport et de sept annexes portant sur l'accès universel aux services de Pôle emploi (annexe I), l'indemnisation des demandeurs d'emploi (annexe II), la différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (annexe III), la relation aux entreprises (annexe IV), le rapprochement de Pôle emploi des usagers et des territoires (annexe V), les moyens de Pôle emploi au regard de la convention tripartite (annexe VI) et le pilotage de la convention tripartite (annexe VII).

La mission estime que Pôle emploi a mené, dans un intervalle de temps relativement court et de surcroît marqué par une augmentation continue du nombre de demandeurs d'emploi, un ensemble de chantiers correspondant aux dispositions de la convention tripartite. A titre d'exemple, et sans prétendre à l'exhaustivité, Pôle emploi a effectivement déployé, depuis le premier semestre 2013, une nouvelle offre de services à l'intention des demandeurs d'emploi ; il a initié un nouveau type de partenariat avec les conseils généraux autour de « l'accompagnement global » ; les comptes sont revenus à l'équilibre dès 2013 ; des moyens ont été réaffectés vers la production de services...

Ces réalisations, incontestables, ne doivent toutefois pas occulter l'existence de dysfonctionnements dans certains des chantiers conduits ou d'axes de progrès. La nouvelle offre de services aux entreprises a certes été déployée, mais dans un calendrier non optimal et son appropriation par les conseillers en agence reste insuffisante. La différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est également pas encore parvenue à maturité. Les relations avec les co-traitants de la politique de l'emploi, si elles semblent s'être améliorées, sont souvent marquées par une méconnaissance des offres de service respectives, voire par un esprit de concurrence. De nombreux conseils généraux restent à convaincre avant de passer à la logique d'accompagnement global.

Au-delà des constats sur la mise en œuvre effective des actions prévues par la convention tripartite, la mission ne peut manquer de constater l'absence d'éléments d'information permettant de démontrer que la valeur ajoutée de Pôle emploi est plus grande aujourd'hui que celle qui prévalait au moment de la signature de la convention. Les indicateurs de la convention – et leurs cibles – ont ainsi trop souvent été révisés pour permettre une lecture homogène et certains d'entre eux sont en-deçà des objectifs visés. Au surplus, compte tenu du caractère récent de certains dispositifs, le recul peut manquer pour en évaluer correctement l'efficacité. La capacité de Pôle emploi à évaluer sa performance et à se doter d'indicateurs de résultats est pourtant une question prioritaire, y compris au niveau local, tant les conseillers souhaitent être en mesure d'apprécier les résultats de leur action et les partenaires, dans un contexte où la dégradation du marché du travail est importante et où les contraintes sur l'argent public n'ont jamais été aussi fortes, sont soucieux du retour sur investissement des dispositifs qu'ils financent.

1. Malgré un contexte de forte augmentation du chômage, Pôle emploi est parvenu, sur la période 2012-2014, à accueillir et indemniser de manière satisfaisante les demandeurs d'emploi tout en rééquilibrant ses comptes

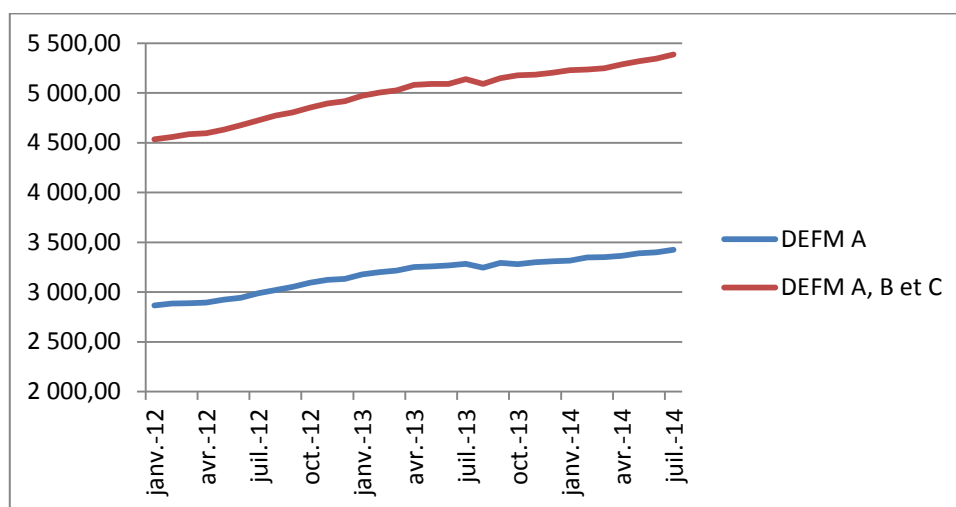
1.1. L'augmentation continue du nombre de demandeurs d'emploi a largement marqué la période couverte par la convention 2012-2014

Le bilan de la mise en œuvre de la convention tripartite 2012-2014 ne peut faire abstraction de l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi sur la même période. La mise en œuvre des engagements, notamment de Pôle emploi, ne pouvait en effet qu'être impactée par les variations, et leur intensité, de la demande d'emploi.

1.1.1. Le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté continûment depuis 2012

Depuis janvier 2012, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de plus de 557 000 pour la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégorie A, soit + 19,5 %, et de plus de 852 000 pour la DEFM A, B et C, soit + 18,8 %.

Graphique 1 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi depuis janvier 2012 (CVS)



Source : INSEE.

A l'exception des mois d'août 2013 – mois également marqué par le « *bug SFR* » et d'octobre 2013 – pas un mois ne sera passé sans que le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A n'augmente.

1.1.2. Cette évolution a modifié certains des équilibres de la convention tripartite

Non anticipée par les différentes parties prenantes au moment de la signature de la convention, la dégradation de la conjoncture économique a nécessité plusieurs ajustements.

1.1.2.1. Des renforts supplémentaires ont été octroyés à l'opérateur

Même si la question des moyens humains de Pôle emploi n'était pas explicitement abordée dans la convention tripartite 2012-2014, l'engagement de l'État sur un montant stable de subvention et celui de l'UNEDIC sur une évolution de sa contribution proportionnelle à l'évolution des cotisations recouvrées, conformément à l'article L. 5422-24 du Code du travail, allaient dans le sens d'une stabilité des effectifs de Pôle emploi.

En raison de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, deux décisions de création de 2 000 postes chacune – la première en juillet 2012 pour une effectivité en octobre 2012, la deuxième en mars 2013 pour une effectivité en septembre 2013 – sont toutefois venues modifier ces intentions initiales. L'État s'est notamment engagé à financer les 5/6^{èmes} du coût de ces 4 000 postes supplémentaires.

1.1.2.2. Certains objectifs ont été revus pour tenir compte de la dégradation de la conjoncture économique

Parallèlement à l'octroi de renforts humains, les signataires de la convention tripartite ont tenu compte de la dégradation de la conjoncture économique et de l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en révisant à la baisse, comme le permettait la convention, certains objectifs qui avaient été assignés à l'opérateur en matière d'accompagnement des chômeurs.

Ainsi, la cible de l'indicateur relatif à la part des DEFM des catégories A, B et C toujours inscrits à Pôle emploi douze mois après leur inscription a été révisée à la hausse de 1,4 point (34 % à 35,4 % pour 2014), celle des DEFM « jeunes » de 2,1 points (23 à 25,1 % en 2014) et celle des DEFM « senior » de 9,5 points en moyenne (41 à 50 % en 2014). De même, l'objectif, à fin 2014, de 250 000 demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois, a été transformé en un objectif de diminution de 100 000 de ces demandeurs d'emploi en 2014 par rapport à 2012 (moins 50 000 par rapport à 2013).

1.2. Malgré ce contexte difficile, un certain nombre d'avancées, prévues dans la convention, sont à mettre au crédit de Pôle emploi

Ces réalisations concernent notamment des activités au cœur du métier de Pôle emploi, comme l'accueil et l'indemnisation des demandeurs d'emploi¹.

1.2.1. Pôle emploi poursuit la mise en œuvre de son schéma immobilier et dépasse les objectifs de proximité définis

Rappelant formellement l'exigence de proximité du réseau, et dans la continuité de la convention antérieure, la convention tripartite 2012 2014 se bornait à définir les principes de l'implantation territoriale de Pôle emploi en référence au schéma adopté par le conseil d'administration en mars 2012. Actualisé en septembre 2013 afin de tenir compte des renforts d'effectifs, le schéma d'implantation territoriale est en voie d'achèvement (92 % des opérations étaient achevées ou en cours en juin 2014).

Avec 96,3 % des demandeurs d'emploi se trouvant à moins de 30 minutes d'une unité polyvalente en mars 2014, Pôle emploi dépasse de plus de 16 points l'objectif de proximité fixé.

¹ Cf. Annexes I et II.

1.2.2. Les demandeurs d'emploi sont reçus avec célérité

Assorti d'un indicateur dédié de la convention tripartite (ICT 2) décliné jusqu'au niveau de l'agence, le taux de réalisation du premier entretien dans les dix jours ouvrables après le premier contact avec Pôle emploi est un engagement de service fort pour Pôle emploi. Considérée comme un enjeu prioritaire, la mobilisation des conseillers sur les plages consacrées aux entretiens d'inscription et de diagnostic (EID) a permis à Pôle emploi d'améliorer rapidement le taux de demandeurs d'emploi reçus dans les délais (+ 20,1 points en trois ans) et d'atteindre au premier semestre 2014 une performance moyenne de plus de dix points au-dessus de la cible².

La réalisation de l'EID visant notamment à assurer la complétude du dossier de demande d'allocation, les équipes opérationnelles estiment qu'un délai de réception inférieur à cinq jours peut être insuffisant pour que le demandeur d'emploi réunisse l'ensemble des documents nécessaires. De janvier à juin 2014, le délai moyen entre le premier contact du demandeur d'emploi et la réalisation de l'EID est inférieur à six jours. Sous réserve d'un allongement du délai moyen, en année pleine, compte tenu de la forte saisonnalité des inscriptions, la situation au premier semestre 2014 pourrait indiquer une surperformance de Pôle emploi, qui rendrait envisageable un redéploiement d'une partie des ressources mobilisées à cet effet.

1.2.3. L'indemnisation des demandeurs d'emploi éligibles s'effectue dans des conditions de plus en plus satisfaisantes

La convention tripartite fixait un objectif de service visant à indemniser le plus rapidement possible les demandeurs d'emploi, mesuré à l'aide d'un indicateur (ICT 7, « taux de premier paiement dans les délais »). En dépit de son intitulé, l'ICT 7 porte toutefois sur les délais dans lesquels la décision d'indemnisation a été prise, Pôle emploi n'étant pas en mesure de travailler sur la date de paiement, qui serait, de toute façon, affectée par les différés d'indemnisation.

Même si les résultats de l'ICT 7 restent inférieurs aux objectifs fixés³, la performance de Pôle emploi progresse globalement (+1,3 point entre octobre 2011 et avril 2014) et se situe à un haut niveau, puisqu'elle dépasse 90 % de demandeurs d'emploi pour lesquels la décision d'indemnisation a été prise avant le sept du mois suivant le premier jour indemnisable.

1.3. Pôle emploi a redéployé une partie de ses effectifs vers l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, dans des proportions qui restent toutefois encore à déterminer

Même s'il était *a priori* prévu que le niveau de ses effectifs reste constant, Pôle emploi s'était tout d'abord engagé, dans la convention tripartite, à redéployer une partie de ses moyens vers la « production de services » et à allouer davantage de temps aux activités d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi.

² En moyenne de janvier à mai 2014, 96,7 % des demandeurs d'emploi ont été reçus en EID dans les dix jours ouvrés, pour une cible à 85 %.

³ 88,9 % pour une cible à 90,3 % en 2012 ; 90,6 % pour une cible à 91,6 % en 2013 et 90,2 % en avril 2014 pour une cible à 93 % en 2014.

1.3.1. L'objectif intermédiaire à fin 2013 concernant la diminution des effectifs des fonctions supports de 600 ETP a été respecté

La convention tripartite fixait tout d'abord comme objectif un accroissement de la part des ETP de Pôle emploi dédiés à la production de services. De manière indirecte, Pôle emploi s'engageait en fait à ce que les effectifs dédiés aux fonctions supports ne représentent plus que 16,3 % de ses effectifs totaux à fin 2014, contre 17,7 % en avril 2011. Dans un deuxième temps, cette cible en valeur relative a été transformée en cible en valeur absolue, avec un objectif de diminution des effectifs dédiés aux fonctions supports de 600 ETP⁴, suivi par un indicateur (ICT 14⁵) décliné jusqu'au niveau des directions régionales.

Les informations transmises par Pôle emploi montrent que l'objectif intermédiaire attendu à la fin de l'année 2013 (320 postes supprimés) était dépassé.

Aucune information n'a toutefois pu être transmise s'agissant de la situation au 30 juin 2014. Lors de ses déplacements en région, la mission avait en effet constaté une acception différente de la notion de postes affectés aux fonctions supports, ce qui témoigne des limites du processus déclaratif à la base des remontées d'information relatives à cet objectif. Elle en a alerté la direction générale qui a souhaité fiabiliser la collecte et la consolidation de ces données s'agissant de l'échéance de la mi-2014. Dans ces conditions, la mission n'est pas en mesure, à ce stade, de se prononcer sur l'atteinte éventuelle de l'objectif à la fin 2014.

1.3.2. Le redéploiement de 2 000 – puis 4 000 – ETP vers la production de services nécessitera par ailleurs d'autres actions que celles qui étaient initialement prévues

Pôle emploi s'engageait également à ce que le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi mobilisent l'équivalent, en temps agent, de 2 000 ETP supplémentaires fin 2014 par rapport à la situation qui prévalait fin 2011. En interne, il était prévu que ces 2 000 ETP soient dégagés à hauteur de :

- ◆ 1 500 par des actions de simplification dans les agences ;
- ◆ 300 par le redéploiement de 600 ETP dédiés aux fonctions supports, 50 % de leur temps de travail étant consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- ◆ 200 par d'autres actions.

Suite aux renforts de 4 000 ETP, cet objectif, suivi par l'intermédiaire de l'indicateur ICT 15⁶ parfois décliné jusqu'en agence, a été révisé à la hausse à 4 000 ETP, correspondant à la somme de l'objectif initial de 2 000 ETP et à une quote-part de 50 % des 4 000 nouveaux agents.

⁴ La mission n'est pas parvenue à reconstituer le « passage » d'une diminution en valeur relative de 1,4 point de la part des effectifs dédiés aux fonctions supports à une diminution de 600 ETP en valeur absolue. Selon les informations transmises par la direction du budget, les effectifs de Pôle emploi représentant 46 407 ETP en 2011, une diminution de 1,4 point de la part des effectifs dédiés aux fonctions supports aurait dû conduire à une baisse de 650 ETP. Par ailleurs, alors que la convention prévoyait une répartition uniforme de cette diminution sur l'ensemble de la période 2012-2014, la cible révisée fixait un objectif moindre pour 2012 et un objectif plus important pour 2014.

⁵ Taux des ETP de Pôle emploi dédiés à la production de services sur les ETP totaux de Pôle emploi.

⁶ Temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Rapport

Au 31 juillet 2014, selon les résultats de l'application RDVA⁷ dont la mission considère toutefois qu'ils ne peuvent être validés à l'unité près du fait notamment de la « maille » retenue – à savoir la demi-journée - 2 787,3 ETP supplémentaires pouvaient être observés sur les 4 000 attendus à fin 2014, soit un reste à réaliser de 1 217,7 ETP. Cet indicateur est toutefois marqué par une forte volatilité, liée directement au niveau d'activité en agence, puisque les résultats sont en retrait par rapport à ceux observés au 30 juin 2014, où les gains représentaient 3 351,3 ETP, soit une différence de 569.

Si les 2 000 ETP supplémentaires liés aux renforts ainsi que les redéploiements des agents anciennement affectés aux fonctions supports sont au rendez-vous, les actions de simplification ne semblent pas avoir, pour l'heure, produit les résultats escomptés. Pôle emploi affichait ainsi, en mars 2014, un gain de 0,54 ETP par agence alors qu'il escomptait initialement 1,69.

Pour tendre vers l'objectif de 4 000 ETP à la fin de l'année, ce qui représente une marche non négligeable par rapport à la situation observée au 31 juillet 2014, Pôle emploi entend déployer des mesures supplémentaires par rapport à ce qui était initialement prévu, comme la fermeture des points phones en agence ou l'intensification du recours au prestataire externe permettant une plus grande prise en charge des appels au 39.49.

1.4. Les comptes de Pôle emploi ont enfin été rééquilibrés

Parallèlement aux objectifs relatifs au cœur de métier de l'opérateur, la convention tripartite assignait à Pôle emploi un objectif de retour à l'équilibre de ses comptes à l'horizon 2014. La mission considère que cet objectif est en passe d'être atteint⁸.

1.4.1. La convention 2012-2014 devrait être marquée par un déficit cumulé de 20 M€ contre près de 400 M€ pour la convention 2009-2011

1.4.1.1. Le budget prévisionnel pour 2014 s'inscrit dans la poursuite des résultats positifs obtenus dès 2013

Pôle emploi a dégagé un résultat positif dès l'exercice 2013, alors que la convention fixait un résultat équilibré pour 2014. Au total, et sur la base des éléments du budget prévisionnel révisé pour 2014, le déficit cumulé de Pôle emploi sur la période 2012-2014 devrait représenter une vingtaine de millions d'euros, contre 390,4 M€ sur la période 2009-2011.

⁷ Application de planification des activités des conseillers en agence.

⁸ Cf. Annexe VI.

Rapport

Tableau 1 : Comptes de résultat 2011-2014 simplifiés (en M€)

	2011 (Rappel)	2012	2013	2014 (Prév)
Produits d'exploitation	4 777,0	4 910,5	5 085,0	5 096,7
<i>dont subvention État</i>	<i>1 360,0</i>	<i>1 411,7</i>	<i>1 469,0</i>	<i>1 507,0</i>
<i>dont contribution UNEDIC</i>	<i>2 965,7</i>	<i>3 024,9</i>	<i>3 137,8</i>	<i>3 187,1</i>
Charges d'exploitation	4 864,7	4 966,1	5 020,1	5 126,8
<i>Charges d'intervention</i>	<i>877,3</i>	<i>888,7</i>	<i>836,7</i>	<i>906,4</i>
<i>Charges de personnel</i>	<i>2 912,2</i>	<i>2 949,8</i>	<i>3 043,9</i>	<i>3 145,4</i>
<i>Charges immobilières</i>	<i>309,2</i>	<i>314,4</i>	<i>331,5</i>	<i>353,6</i>
<i>Frais de gestion</i>	<i>10,3</i>	<i>44,6</i>	<i>48,9</i>	<i>54,6</i>
<i>Autres charges de fonctionnement</i>	<i>615,1</i>	<i>565,6</i>	<i>516,4</i>	<i>527,3</i>
<i>Dotations aux amortissements et provisions</i>	<i>140,7</i>	<i>219</i>	<i>242,6</i>	<i>139,5</i>
Résultat d'exploitation	-87,7	-55,6	64,9	-30,1
Résultat financier et exceptionnel	2	-2	3,2	
Résultat	-85,7	-57,6	68,1	-30,1

Source : Pôle emploi – Documents budgétaires

Il convient par ailleurs de souligner que le déficit prévu pour 2014 s'explique largement par la décision de prélever 50 M€ sur le fonds de roulement de Pôle emploi pour cofinancer le plan « 100 000 formations ». Sans cela, le résultat prévisionnel aurait été positif.

1.4.1.2. L'arrêté des comptes au 30 juin 2014 donne une certaine crédibilité aux projections du budget prévisionnel

Pôle emploi produit chaque année un arrêté des comptes au 30 juin. Si ce document n'est pas certifié par les commissaires aux comptes et ne satisfait pas aux exigences habituelles en la matière, il permet de s'assurer du respect éventuel des projections du budget prévisionnel.

L'arrêté des comptes au 30 juin 2014 fait ainsi apparaître un excédent de 20 M€, alors que l'arithmétique aurait conduit à attendre un déficit de 15 M€, soit la moitié du déficit attendu pour l'année 2014. Un résultat annuel meilleur que celui anticipé au budget prévisionnel révisé est donc possible.

Pour autant, la mission observe qu'en 2012 et en 2013, les charges constatées aux premiers semestres représentaient 48,7 % des charges inscrites sur l'année, en raison principalement de la passation importante de provisions en fin d'année, liées notamment à un contentieux avec les URSSAF. L'amélioration du résultat 2014 par rapport à ce qui était inscrit au budget prévisionnel révisé est donc conditionnée à la non reproduction de cette situation.

1.4.2. Cette situation résulte notamment d'un effort volontariste de maîtrise de certaines charges de fonctionnement

La mission a reconstitué un agrégat de charges de fonctionnement, hors masse salariale et dépenses immobilières, différent de celui présenté par Pôle emploi dans ses documents budgétaires. Regroupant notamment les achats, les frais d'affranchissement et de télécommunication, les frais de communication, les charges de sous-traitance, de conseils et d'assistance, il s'élevait à 615,1 M€ en 2011. Il ne représentait plus que 516,4 M€ en 2013, soit une diminution de 98,7 M€ (- 16 %) suite à la mise en place d'un programme de réduction de ces charges piloté par la direction générale.

La tendance prévue pour 2014 est toutefois moins favorable, avec une augmentation attendue de 10,9 M€ (+2,1 %).

1.4.3. Elle est toutefois également liée à une forte progression des recettes et à la sous-exécution de certaines dépenses

La maîtrise de certaines charges de fonctionnement décrite ci-dessus, si elle doit être soulignée, n'explique pas à elle seule l'amélioration de la situation financière de l'opérateur.

1.4.3.1. Les recettes ont augmenté fortement et plus favorablement que pour les autres opérateurs de l'État

Comme l'indique le tableau n° 1, le montant cumulé de la contribution de l'UNEDIC et de la subvention de l'État a progressé, entre 2011 et 2013, de 281, M€, soit une augmentation annuelle moyenne de 3,2 %, se répartissant entre une progression annuelle de 3,9 % pour la subvention de l'État et de 2,9 % pour la contribution de l'UNEDIC. Il est prévu que ces tendances se poursuivent en 2014, avec une augmentation, inscrite au budget prévisionnel, de 2,6 % de la subvention de l'État et de 1,6 % de la contribution de l'UNEDIC.

Au total, l'UNEDIC aura respecté ses engagements de la convention tripartite en matière de financement de Pôle emploi à hauteur de 100 % et l'État à hauteur de 98,9 %.

Ces évolutions sont à comparer à celles de la subvention consolidée à l'ensemble des opérateurs de l'État. Celle-ci a augmenté, entre l'exécution 2011 et l'exécution 2012, de 0,2 %, (+ 3,8 % pour Pôle emploi). De même, entre la loi de finances initiale pour 2013 et la loi de finances initiale pour 2014, la subvention consolidée à l'ensemble des opérateurs de l'État a augmenté de 0,8 % (+2,6 % pour Pôle emploi).

1.4.3.2. Certaines dépenses ont été sous-exécutées, de manière parfois non anticipée

Au-delà de la forte progression des recettes et de la maîtrise volontariste de certaines charges de fonctionnement, le retour à l'équilibre des comptes de Pôle emploi a également été facilité par l'évolution favorable d'autres catégories de dépenses.

La diminution des dépenses d'intervention (-40,6 M€) – qui conduit à ce que le montant moyen des dépenses d'intervention hors convention particulière sur la période 2012-2013 se retrouve juste en-deçà de la somme prévue au budget primitif pour 2012, contredisant en cela la convention tripartite – peut certes se justifier par plusieurs facteurs – arrêt de certains dispositifs exceptionnels, ré-internalisation du suivi de certains chômeurs suite à l'augmentation des effectifs, changements dans la comptabilisation des charges à payer. En revanche, la moindre augmentation que prévu des charges de personnel en 2013 reste difficilement explicable. Comprise entre 80 et 85 M€, cette sous-exécution représente la totalité de l'excédent enregistré en 2013.

1.4.4. La hausse continue des dépenses immobilières, de la masse salariale et des frais de gestion doit par ailleurs être mieux contenue

Alors que certaines charges de fonctionnement diminuaient de 104,7 M€ (cf. *supra*) entre 2011 et 2013, les charges liées à l'immobilier progressaient de 22,3 M€ et les frais de gestion, principalement versés à l'ACOSS au titre du recouvrement des cotisations prélevées pour le compte de Pôle emploi, de 38,6 M€. Les évolutions attendues inscrites au budget prévisionnel révisé pour 2014 montrent que la totalité des économies réalisées cette année-là sur les charges de fonctionnement seront même absorbées par l'augmentation des charges immobilières et des frais de gestion. Dans ces conditions, la mission estime d'une part que Pôle emploi devra s'interroger sur son schéma d'implantation territoriale et d'autre part que l'ensemble des acteurs concernés (État, Pôle emploi, ACOSS) devront s'assurer de la juste tarification des frais de gestion.

La masse salariale se caractérise également par son fort dynamisme. Elle a augmenté de 131,7 M€ entre 2011 et 2013, soit une progression annuelle moyenne de 2,2 %. Elle devrait continuer à progresser de 101,5 M€ entre 2013 et 2014 (soit + 3,3 %), en raison notamment du rattrapage de la sous-exécution observée pour 2013. Une telle évolution n'est certes pas surprenante, du fait du recrutement de 4 000 agents supplémentaires sur la période. Elle n'en est pas moins imputable également à la politique salariale de Pôle emploi (mesures générales...) et se distingue de l'évolution de la masse salariale dans la sphère État.

En définitive, la mission estime que le maintien à l'équilibre des comptes de Pôle emploi au cours des prochaines années nécessitera, compte tenu d'une évolution qui ne pourra qu'être moins favorable de la subvention de l'État et des économies déjà réalisées sur certaines charges de fonctionnement, des efforts accrus de rigueur, notamment sur des postes marqués par un fort dynamisme au cours de l'actuelle convention tripartite, au premier rang desquels l'immobilier et les dépenses de personnel.

2. Pôle emploi, comme l'y engageait la convention tripartite, a par ailleurs profondément remodelé ses offres de services, qui ne sont toutefois pas arrivées à maturité

2.1. La personnalisation des offres de services est allée de pair avec une logique de territorialisation et de déconcentration des responsabilités

Au-delà des sujets développés en première partie, la convention tripartite 2012-2014 introduisait des changements significatifs dans les différentes offres de services de l'opérateur, tant vis-à-vis des demandeurs d'emploi que des entreprises, autour d'une logique de personnalisation. Cette logique a été reprise dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » autour de l'axiome « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ».

2.1.1. Cette stratégie est déclinée dans le cadre de nouvelles marges de manœuvre accordées aux équipes de direction des agences

La personnalisation des offres de services suppose, de la part des agents de Pôle emploi présents sur le terrain, d'être en mesure d'évaluer les besoins de leurs interlocuteurs, qu'il s'agisse de demandeurs d'emploi ou d'entreprises, et de leur proposer eux-mêmes le « service » supposé leur correspondre le mieux. Cette approche repose donc sur une autonomie et une capacité d'initiative plus grande de la part des conseillers de Pôle emploi que ce qui pouvait prévaloir jusqu'à présent. Elle suppose également la mise en place de nouveaux outils⁹.

2.1.1.1. Il est demandé à chaque échelon territorial d'élaborer son propre diagnostic

La répartition des activités entre les différents échelons de Pôle emploi est désormais guidée par le principe de subsidiarité et s'appuie sur un dialogue de performance partagé avec les échelons territoriaux d'une part et avec l'État, dans le cadre de la convention annuelle régionale, d'autre part.

Les diagnostics territoriaux, qui s'appuient sur trois volets complémentaires (caractéristiques socio-économiques du bassin d'emploi, offre de service des partenaires et état des lieux des ressources et compétences internes), constituent la matrice d'analyse pour appuyer la territorialisation de l'offre de service de Pôle emploi.

2.1.1.2. Ce diagnostic doit servir de base à un dialogue de performance ascendant

Sur la base des diagnostics territoriaux, le dialogue de performance entre la direction générale, les directions régionales et les échelons territoriaux inférieurs procède désormais d'une logique ascendante.

La notification des enveloppes budgétaires (de fonctionnement et d'intervention), devenues fongibles (cf. 2.1.1.3) s'accompagne d'une contractualisation sur des objectifs liés à des engagements de service, déclinant largement les indicateurs de la convention tripartite.

⁹ Cf. Annexe I.

2.1.1.3. Certaines décisions de gestion sont par ailleurs aujourd'hui déconcentrées

Les dépenses de la section III « intervention », hors prestations co-traitées et prestations à financement spécifique sont désormais complètement fongibles. L'entrée en formation, l'accès aux prestations sous-traitées et l'attribution de l'aide à la mobilité, dont la prescription relevait déjà exclusivement des conseillers, sont désormais financés dans le cadre d'un budget global dont le fléchage par nature de dépense, sur la base du diagnostic territorial de chaque agence, n'a qu'un caractère indicatif.

La mise à disposition d'une réserve budgétaire (35 M€ en 2014) pour le financement de projets territoriaux innovants permet de concrétiser davantage la territorialisation de l'offre de service de Pôle emploi.

2.1.2. La nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi repose sur l'EID et distingue trois modes d'accompagnement¹⁰

2.1.2.1. L'EID est le support de l'accompagnement différencié des demandeurs d'emploi

La convention tripartite fixe le principe d'un accompagnement personnalisé, adapté aux besoins des demandeurs d'emploi et conduisant à consacrer l'EID comme la première étape de cet accompagnement. En ce sens, l'EID doit être l'occasion d'établir un diagnostic solide de la situation du demandeur d'emploi.

2.1.2.2. Cet accompagnement différencié prend la forme de trois modalités visant une plus grande adaptation aux besoins des demandeurs d'emploi et une autonomie accrue pour les conseillers

La convention tripartite prévoit la mise en place, dès l'EID, d'un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi en ayant le plus besoin. Le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » va plus loin en instaurant trois modes d'accompagnement distincts, en remplacement du suivi mensuel personnalisé (SMP) :

- ◆ l'accompagnement « renforcé », qui s'adresse aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, ayant besoin d'être fortement accompagnés ;
- ◆ l'accompagnement « guidé », qui s'adresse aux demandeurs d'emploi ayant besoin d'un appui régulier ;
- ◆ la modalité « suivi », qui s'adresse aux demandeurs d'emploi proches du marché du travail et autonomes dans leur recherche d'emploi.

Ces trois modalités sont fondées sur un tronc commun d'actes métiers et sur deux entretiens obligatoires, à l'échéance des 4^{ème} et 9^{ème} mois d'inscription (jalons dits obligatoires).

La mission note que cette nouvelle offre de services représente moins une rupture qu'une continuité du SMP car elle parachève la démarche dite de différenciation entamée, du moins en théorie, avec ce dispositif qui avait instauré trois catégories de parcours d'accompagnement¹¹.

¹⁰ Cf. Annexe III.

¹¹ Un parcours de base, intitulé « appui », visant à accélérer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi les moins éloignés de l'emploi ; un parcours intitulé « accompagnement » pour les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle ; un parcours dédié aux demandeurs d'emploi créateurs ou repreneurs d'entreprises.

En revanche, contrairement au SMP, la nouvelle offre de services se traduit par la reconnaissance d'une autonomie accrue pour le conseiller dans la gestion de son portefeuille, celui-ci déterminant la fréquence, la durée et la nature des contacts avec les demandeurs d'emploi à travers des jalons dits personnalisés. Cette évolution constitue un progrès significatif dans le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

2.1.3. La nouvelle offre de services aux entreprises entend mettre le placement des demandeurs d'emploi au cœur de la relation avec les entreprises

La logique de personnalisation voulue par la convention tripartite s'applique également à la relation aux entreprises¹². Il s'agit pour Pôle emploi d'accroître l'efficacité du processus d'intermédiation entre les entreprises et les demandeurs d'emploi. Pour ce faire, la relation aux entreprises doit s'articuler autour de deux axes complémentaires : l'un centré sur les entreprises qui ont le plus de difficultés à recruter, l'autre sur les demandeurs d'emploi en privilégiant les entreprises dont les offres permettent de placer les demandeurs d'emploi en portefeuille.

Par conséquent, l'offre des services proposés aux entreprises, qui doit être modulée et adaptée à leurs besoins, doit permettre de favoriser le placement des demandeurs d'emploi.

La mise en œuvre opérationnelle de cet objectif passe notamment par une analyse des portefeuilles des demandeurs d'emploi par les conseillers à chaque étape du processus de traitement de l'offre.

Pour autant, si les entreprises bénéficient d'un socle commun de services, ceux-ci peuvent varier selon les caractéristiques de l'entreprise (entreprise disposant ou non d'un service de ressources humaines) ou de l'offre au regard de la demande d'emploi (métier en tension par exemple). Par ailleurs, les entreprises ont également la possibilité de choisir les modalités de diffusion de leurs offres sur le site de Pôle emploi. Afin d'offrir plus de souplesse aux entreprises dans la gestion de leurs offres, le mode de diffusion des offres n'est désormais plus attaché aux services dont elles bénéficient. Ce sont ainsi trois modes de diffusion qui s'offrent aux entreprises qui peuvent se combiner à deux modalités de traitement de l'offre, soit six combinaisons possibles¹³.

Cette offre de services est complétée d'un volet relatif à la prospection du marché du travail qui vise à la collecte d'offres utiles auprès d'entreprises ciblées sur la base notamment d'une veille économique et à la promotion personnalisée de profils de demandeurs d'emploi auprès d'entreprises ayant exprimé un besoin de recrutement auprès de Pôle emploi.

Cette différenciation de l'offre de services¹⁴ doit permettre une meilleure allocation des ressources sur les offres pour lesquelles la valeur ajoutée des conseillers est la plus grande. En effet, en 2013, les moyens alloués à la relation aux entreprises ont baissé de presque 19 % par rapport à 2012 et les coûts complets associés à la relation aux entreprises ne représentaient que 11 % des coûts complets totaux de Pôle emploi.

La nouvelle offre de services aux entreprises comprend enfin un chantier lié à la transparence du marché du travail, qui vise à assurer un rapprochement plus fluide entre l'offre et la demande d'emploi. Ce chantier concourt à l'amélioration de l'intermédiation de l'opérateur en proposant des offres d'emploi en ligne ainsi que des CV de demandeurs d'emploi plus nombreux et plus visibles.

¹² Cf. Annexe IV.

¹³ Auparavant, les modes de diffusion de l'offre étaient associés aux modalités de traitement de l'offre (avec ou sans présélection) sans modulation possible.

¹⁴ Appui au recrutement ou accompagnement au recrutement.

L'approche de Pôle emploi se veut désormais plus qualitative que quantitative dans sa relation avec les entreprises.

2.1.4. Le nouveau partenariat proposé aux conseils généraux dans le cadre de l'accompagnement global vise à mieux prendre en charge les publics les plus éloignés de l'emploi

La logique de personnalisation inscrite dans la convention tripartite s'est également traduite dans les évolutions apportées aux partenariats de Pôle emploi¹⁵. La démarche d'accompagnement global, qui a commencé à être construite avec certains conseils généraux, en est une bonne illustration.

La collaboration entre Pôle emploi et les conseils généraux, chefs de file des politiques d'insertion, est ancienne, avec, notamment l'accord-cadre signé en 2009 qui a lié l'association des départements de France (ADF) et Pôle emploi en déclinant les actions que les deux partenaires s'engageaient à mettre en œuvre pour assurer le suivi conjoint de la politique relative au revenu de solidarité active (RSA). Le premier bilan qui en avait été tiré par les conseils généraux était caractérisé globalement par une insatisfaction s'agissant de la capacité de Pôle emploi à développer une offre spécifique et efficace en direction des bénéficiaires du RSA et à territorialiser ses actions au plus près de la situation de ces publics.

Depuis, un important travail a été réalisé dans l'optique du renouvellement de l'accord-cadre ADF-Pôle emploi, pour permettre le développement d'une offre dédiée de Pôle emploi en direction des bénéficiaires du RSA et pour que les politiques d'insertion et d'emploi se rejoignent sur les mêmes objectifs.

Ce processus a débouché sur la signature en 2014 d'un protocole national entre l'ADF, Pôle emploi et la DGEFP, portant sur une « approche globale de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficultés sociales ».

Pôle emploi travaille ainsi à la mise en place d'une quatrième modalité de suivi et d'accompagnement, avec 1 000 conseillers dédiés.

La nouveauté de ce partenariat, fondé sur un regard croisé entre les champs sociaux et professionnels, réside dans l'élargissement potentiel de son champ au-delà des seuls bénéficiaires du RSA pour apporter des réponses à tous les demandeurs d'emploi confrontés à des freins périphériques pour leur accès ou leur retour à l'emploi, avec un accompagnement privilégiant une approche par les besoins et non une logique statutaire.

La mise en place de ces nouvelles relations avec les conseils généraux est prometteuse en termes de partenariat et de valeur ajoutée réciproque.

¹⁵ Cf. Annexe V.

2.2. Mises en œuvre sur un temps restreint, ces réformes restent insuffisamment appropriées par les agents de Pôle emploi et ne sont pas encore pleinement effectives

2.2.1. Ces différentes évolutions ont été mises en œuvre sur une période limitée et le déploiement de certaines mesures reste à achever

Même si certains pans des nouvelles offres de services s'inscrivaient davantage dans une continuité par rapport aux pratiques antérieures que dans une rupture, leur déploiement n'en supposait pas moins l'élaboration et la diffusion tant de doctrine que d'outils. C'est pourquoi leur mise en œuvre n'a souvent débuté qu'en 2013 avec l'objectif d'un achèvement avant 2014, fin de la période couverte par la convention tripartite.

2.2.1.1. Le déploiement des outils liés à la territorialisation et à la déconcentration a commencé pour l'exercice 2013

Le conseil d'administration de Pôle emploi a approuvé la fongibilité des dépenses de la section d'intervention par délibération du 21 décembre 2012 et a ouvert, par délibération du 18 décembre 2013 applicable à l'exercice budgétaire 2014, la possibilité aux directions régionales de mobiliser le budget d'intervention, dans la limite de 5 % du budget régional de la section d'intervention exécuté en N-1, hors conventions particulières, pour financer des actions innovantes ou dérogatoires.

De même, c'est en prévision de l'exercice 2013 que les agences se sont vues pour la première fois demander de rédiger un diagnostic territorial et de s'engager dans un nouveau dialogue de performance.

2.2.1.2. Le déploiement de la nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi s'est effectué au cours du premier semestre 2013

Le déploiement des trois modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été effectué en région entre janvier et juillet 2013, après une période transitoire débutant en septembre 2012. Il a reposé sur deux processus conduits en parallèle : la spécialisation des conseillers et l'affectation des demandeurs d'emploi (le « stock » et le « flux ») dans l'une des trois modalités d'accompagnement.

La mission note que le nombre de tâches à accomplir au regard du délai en vue d'assurer le déploiement des nouvelles modalités dans les temps a été très important. Le niveau national a appuyé les régions par l'intermédiaire d'outils d'aide au déploiement mais chaque territoire a adopté sa propre stratégie, notamment dans les critères retenus pour répartir les demandeurs d'emploi au sein des trois modes. Les marges de manœuvre des conseillers et des ELD ont été significatives.

Au final, la phase de déploiement de la nouvelle offre de services a été bien structurée par Pôle emploi, permettant une mise en œuvre rapide de la réforme sur l'ensemble du territoire.

2.2.1.3. Lancée en juin 2013, l'offre de services renouvelée aux entreprises a été mise en place selon des modalités variables selon les régions et n'est pas encore pleinement achevée

Si le lancement de l'offre de services aux entreprises renouvelée est intervenu selon Pôle emploi le 17 juin 2013, le calendrier de mise en œuvre et les modalités de déploiement ont varié d'une région à l'autre.

Précédés d'une période d'accompagnement d'environ six à huit semaines, l'ensemble des outils supportant la nouvelle offre de services aux entreprises ont certes été livrés en juin 2013. Cependant, au regard des effectifs disponibles en période estivale dans les agences, du moindre volume d'offres déposées par les entreprises à cette période de l'année et du volume conjoncturellement plus important de demandes d'emploi à traiter en septembre, les conseillers n'ont réellement commencé à mobiliser cette offre de services qu'à compter d'octobre 2013, soit quatre mois après son lancement.

De plus, si à ce jour le volet traitement de l'offre a été déployé dans l'ensemble des agences, tel n'est pas le cas du volet prospection attaché à l'offre de services renouvelée. En effet, les directions régionales qui le souhaitaient ont pu mettre en œuvre l'offre de services aux entreprises selon un calendrier différencié avec une priorité donnée au traitement de l'offre, la prospection intervenant dans un second temps.

Ainsi, sur les trois directions régionales rencontrées par la mission, seule la direction régionale Centre avait déployé l'offre de services dans ses deux composantes. Les deux autres directions régionales ont fait le choix de différer le volet prospection à septembre 2014 soit plus d'un an après. Ce déploiement en deux temps n'a pas permis aux conseillers d'avoir une vision globale de la démarche.

Au-delà du décalage de calendrier, la démarche qualitative attendue de la part des conseillers sur le volet prospection est percuté par les mesures gouvernementales dont l'objectif est purement quantitatif et associé à une enveloppe de contrats aidés définie localement. Pour 2013, l'activité liée à ces contrats représentait 23 % des activités de relation aux entreprises.

Par ailleurs, le chantier relatif à la transparence du marché du travail, qui concourt à l'efficacité de l'intermédiation en proposant un rapprochement plus fluide entre l'offre et la demande d'emploi fait l'objet d'une montée en charge progressive. Seuls 32 % des partenariats sur les 50 attendus avaient été signés en juin 2014.

2.2.1.4. L'accompagnement global est en discussion depuis début 2014 mais son déploiement effectif dans les départements reste limité

Si les discussions pour mettre en place et déployer le nouveau partenariat autour de l'accompagnement global ont été engagées avec la très grande majorité des départements, celui-ci n'a véritablement démarré, en juillet 2014, qu'avec neuf d'entre eux.

Pôle emploi estime néanmoins que 58 départements supplémentaires devraient donner leur accord pour une mise en place au premier semestre 2015.

2.2.2. Ces offres de services sont insuffisamment appropriées par les équipes et ne sont pas encore parvenues à maturité

2.2.2.1. Les nouvelles marges de manœuvre offertes aux agences restent peu mobilisées

Si les directeurs d'agence ont accueilli très favorablement la double logique de territorialisation et de déconcentration, force est de constater que la mobilisation des outils correspondants n'est pas encore aboutie.

Ainsi, s'agissant de la fongibilité des dépenses d'intervention, la structure de dépense de la section d'intervention reste largement inchangée entre 2012 et 2014¹⁶.

En effet, outre une certaine inertie dans les comportements, plusieurs évolutions du contexte budgétaire ont impacté le réseau de manière homogène (restriction des critères d'éligibilité des aides à la mobilité) et la mise en œuvre des priorités gouvernementales sur les volumes d'entrées en formation (plans « 30 000 » en 2013 et « 100 000 » en 2014) ont pu percuter les orientations stratégiques adoptées par le conseil d'administration.

En outre, bien qu'une enquête interne révèle une bonne appropriation du processus de déconcentration par l'encadrement de proximité, plusieurs facteurs freinent la concrétisation de ses effets comme l'attention maintenue à l'atteinte des seuils minimaux des marchés publics pour les prestations sous-traitées ou la faible implication des conseillers, qui prescrivent sans visibilité directe sur l'état de consommation des budgets, dans le dialogue budgétaire.

De même, si les initiatives recensées au premier semestre 2014 donnent à voir le potentiel expérimental de la **démarche des « 5 % dérogatoires »**, en mettant notamment en relief des problématiques communes à plusieurs territoires auxquelles l'offre de service actuelle ne répond qu'imparfaitement¹⁷, le taux de consommation de l'enveloppe correspondante était, à 15 %, encore faible à fin juin 2014. Cette lenteur dans la montée en charge s'explique toutefois par les difficultés d'intégration des projets dans le système d'information et le temps d'appropriation, par les conseillers, de la réforme de l'aide à la mobilité.

Le dialogue de performance reste enfin à parfaire. Si la mission a pu constater que des documents à visée contractuelle lient désormais chaque échelon de Pôle emploi avec le niveau supérieur, leur structure varie fortement et leur contenu est inégal. A titre d'exemple, le nombre d'indicateurs suivis diffère d'une région à l'autre, avec un nombre d'indicateurs de la convention tripartite déclinés au niveau des agences allant de six à dix.

Enfin, le calendrier du dialogue de gestion pour 2014, avec une transmission trop tardive par la direction générale de leurs objectifs aux directeurs régionaux, n'a pas permis un dialogue permettant d'assurer la cohérence entre ces objectifs régionaux et ceux définis aux niveaux inférieurs. Dans une des régions visitées, ce calendrier a conduit le directeur régional à répercuter de manière uniforme à l'ensemble des unités de sa région les objectifs qui lui avaient été assignés.

¹⁶ La pondération de chaque catégorie d'intervention dans l'enveloppe fongible n'évolue pas significativement entre 2012 et 2013, au niveau national comme au niveau de chacune des trois directions régionales visitées cf. annexe 1, tableau 14.

¹⁷ En 2014, les projets liés à la gestion de l'image et à la mobilité territoriale.

2.2.2.2. La différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est pas suffisamment marquée

2.2.2.2.1. Si certains aspects du contenu de chaque modalité sont cohérents avec la nouvelle offre de services, il apparaît cependant que la différenciation reste encore trop faible

L'analyse de la mission a porté sur le contenu de chaque modalité d'accompagnement¹⁸.

Si le mode guidé concentre la majeure partie des demandeurs d'emploi (48 % en avril 2014), le mode suivi rassemble également une forte proportion de la DEFM (36 %) alors que le mode renforcé n'en comprend qu'une faible part (16 %). La mission note cependant sur la période récente une baisse de la part des demandeurs d'emploi en suivi et une augmentation de la proportion de demandeurs d'emploi en mode renforcé, traduisant les ajustements de portefeuilles réalisés suite à la reprise des stocks, qui avait débouché sur une affectation excessive de demandeurs d'emploi en suivi.

Les plafonds fixés pour chaque mode sont largement respectés¹⁹ avec un portefeuille moyen en suivi de 184 demandeurs d'emploi en juin 2014, contre 109 pour le mode guidé et 57 pour le mode renforcé. Les portefeuilles moyens n'étant pas au plafond, des marges de progression sont envisageables tout en respectant les tailles maximales fixées, y compris pour le mode renforcé.

En termes de caractéristiques des publics, les demandeurs d'emploi non qualifiés sont surreprésentés en mode renforcé ainsi que les bénéficiaires du RSA. A l'inverse, il apparaît que les demandeurs d'emploi ayant moins d'un an d'ancienneté au chômage sont surreprésentés en mode renforcé²⁰. Surtout, les demandeurs d'emploi ayant plus d'un an d'ancienneté sont surreprésentés en suivi, ce qui pose la question de l'accompagnement de ce type de public ayant basculé dans le chômage de longue durée. Les demandeurs d'emploi de plus de deux ans sont sous représentés à la fois en modes renforcé et guidé²¹.

Concernant les jalons personnalisés, la mission constate que la proportion d'entretiens personnalisés est logiquement la plus forte en mode renforcé (57 %, contre 25,6 % en suivi). Elle s'interroge cependant sur la forte proportion de demandeurs d'emploi du mode renforcé sans entretien ni contact sur la période de cinq mois analysée (22 %). Le nombre moyen d'entretiens en modes guidé et renforcé est par ailleurs très faible. Sur une période de sept mois, cette moyenne s'élève respectivement à 0,59 et 1,37 entretien. Elle peut même être inférieure à 1 pour le mode renforcé au sein de certaines agences visitées par la mission. Les jalons personnalisés, leviers de la différenciation, sont encore insuffisamment maîtrisés et mobilisés.

Concernant les demandeurs d'emploi accompagnés en mode renforcé, il est à noter en revanche que le poids des participations à prestations ainsi que celui des entrées en formation sont plus élevés que le poids total de la DEFM en mode renforcé.

¹⁸ Les constats présentés ici par la mission ne portent que sur des données nationales. Des disparités territoriales peuvent être observées. Des précisions figurent dans l'annexe III.

¹⁹ 350 demandeurs d'emploi pour le suivi, 150 pour l'accompagnement guidé et 70 pour l'accompagnement renforcé.

²⁰ Alors que leur poids dans le total de la DEFM ABC s'élève à 58 %, 64 % des demandeurs d'emploi du mode renforcé ont moins d'un an d'ancienneté au chômage

²¹ 26 % des demandeurs d'emploi en suivi ont plus de deux ans d'ancienneté au chômage, pour un poids dans le total de la DEFM ABC égal à 22 %.

Enfin, en matière de sorties vers l'emploi, si les meilleurs résultats sont obtenus par les demandeurs d'emploi du mode suivi, les écarts entre les demandeurs d'emploi des modes guidé et renforcé interpellent puisqu'ils sont quasiment inexistant, qu'il s'agisse des retours vers l'emploi durable ou non.

2.2.2.2. Le cloisonnement des modes d'accompagnement représente un risque, tant pour les demandeurs d'emploi que pour les conseillers

La mission observe que la proportion des demandeurs d'emploi ayant changé de modalité d'accompagnement reste très faible à ce jour – 3 % des demandeurs d'emploi ont changé de modalité sur une période de trois mois – alors même que la démarche de différenciation suppose de pouvoir transférer facilement les demandeurs d'emploi d'une modalité à une autre, en fonction de l'évolution de leurs besoins ou afin d'ajuster l'orientation initiale vers tel ou tel mode.

Pour les conseillers, les changements de modalité sont également importants afin d'être en capacité d'exercer les trois modes d'accompagnement, sans se spécialiser trop fortement dans telle ou telle modalité. Le déploiement de la démarche est toutefois trop récent pour que la mission puisse évaluer la réalité des passerelles entre modes pour les conseillers.

2.2.2.3. Le bilan des jalons obligatoires est mitigé et leur pertinence peut être questionnée

Les jalons obligatoires des 4^{ème} et 9^{ème} mois présentent des taux de réalisation plutôt faibles²², quel que soit le mode d'accompagnement. Au-delà, au premier semestre 2014, plus du tiers des entretiens de chaque modalité ont dépassé le délai du premier jalon. Concernant l'accompagnement renforcé, seuls 5 % des entretiens ont été réalisés dans un délai de 0 à 30 jours après l'EID. La codification des entretiens réalisés entre l'EID et le premier jalon obligatoire dans la catégorie entretien personnalisé (EDP) ou entretien obligatoire (EDS) est cependant peu claire et peut donc peser sur la fiabilité des données statistiques.

Il est à noter par ailleurs que contrairement aux dispositions de la convention tripartite, le premier jalon ne prend pas nécessairement la forme d'un entretien physique.

Enfin, la mission note le caractère rigide du délai au terme duquel les jalons obligatoires doivent donner lieu à des entretiens (4^{ème} mois pour le premier jalon et 9^{ème} mois pour le second). Le second jalon obligatoire pose par ailleurs la question, particulièrement au sein du mode suivi, de l'accompagnement postérieur au 9^{ème} mois d'inscription en l'absence de troisième jalon obligatoire. Le risque de « perdre de vue » des demandeurs d'emploi après ce jalon est important, à un moment pourtant essentiel puisque marqué par le basculement dans le chômage de longue durée, supposant une augmentation de l'intensité de l'accompagnement.

2.2.2.4. L'amélioration de la qualité du diagnostic réalisé lors de l'EID est un enjeu encore trop négligé alors même qu'il est le support de l'accompagnement différencié

L'EID implique la construction d'un diagnostic et l'affectation du demandeur d'emploi dans un mode d'accompagnement. Sa qualité permet d'orienter les demandeurs d'emploi dans une modalité adaptée. Or, l'amélioration de cette étape a été négligée au profit du déploiement de la nouvelle offre de services. La principale difficulté porte sur la lourdeur de l'EID en termes de sujets à aborder. Au total, une vingtaine d'actes métiers doivent être réalisés.

²² En mai 2014, ce taux s'élevait à 65 % en mode renforcé pour le premier jalon et à 42 % pour le second jalon. En parallèle, ce taux s'élevait à 69 % en mode suivi pour le premier jalon et à 56 % pour le second jalon.

L'outil d'aide à la décision prévu dans la convention tripartite n'a pas encore été déployé par Pôle emploi (seuls ses contours ont été définis), traduisant la priorisation de son action sur la mise en place des trois modes d'accompagnement. Enfin, les entretiens d'ajustement au diagnostic ne sont pas utilisés. Les conseillers dénoncent d'ailleurs leur faible valeur ajoutée.

2.2.2.2.5. Enfin, le degré d'appropriation des conseillers étant à ce jour inégal, le management de l'autonomie représente un enjeu important

Le degré d'appropriation est variable selon la modalité. Au sein du mode renforcé, celle-ci implique de maîtriser la gestion des jalons personnalisés. Pour le mode guidé, elle suppose une grande capacité d'adaptation des conseillers compte tenu de la diversité des profils accompagnés. Concernant le suivi, elle nécessite une maîtrise des canaux de communication dématérialisés étant donné la taille des portefeuilles. Il apparaît également que le degré de satisfaction des conseillers est variable selon la modalité, plus élevé en renforcé qu'en suivi.

Quelle que soit la modalité, la mission note deux indices de l'appropriation encore imparfaite de la différenciation. D'une part, les conseillers ne sont pas pleinement à l'aise avec le principe d'une approche multicanal, privilégiant encore à ce stade la tenue d'entretiens personnalisés physiques et individuels. D'autre part, l'intensité de l'accompagnement diminue au fur et à mesure de l'augmentation de l'ancienneté au chômage²³. La mission a également constaté au sein des agences que les conseillers n'étaient pas à l'aise sur le sujet de l'articulation entre la gestion des freins périphériques à l'emploi et l'affectation dans telle ou telle modalité.

Par conséquent, le management de l'autonomie des conseillers et des agences est un fort enjeu. Il prend notamment la forme d'entretiens de suivi d'activité entre le conseiller et le responsable d'équipe ou de réunions internes de groupes de travail. Ces outils sont très intéressants. Toutefois, l'équipe locale de direction se limite le plus souvent à planifier les plages de gestion de portefeuille, sans axer suffisamment son pilotage sur le contenu de ces plages.

Au-delà, la mission note que la démarche est imprécise concernant l'organisation du travail des conseillers et l'adaptation de leur métier au contenu de chaque modalité. Les conseillers manquent de repères concernant le type d'accompagnement à proposer dans le cadre de chaque modalité et ne sont pas suffisamment guidés dans l'exercice de leur métier. La nouvelle offre de services peut occasionner, en fonction des stratégies établies au sein de chaque agence, des inégalités territoriales en termes d'intensité de l'accompagnement d'une agence à une autre pour les demandeurs d'emploi relevant de la même modalité. Enfin, les ciblage de publics au sein du mode renforcé parfois décidés par les agences ne sont pas toujours adaptés.

Pôle emploi considère qu'il n'est pas pertinent de cadrer la démarche afin de laisser la plus grande autonomie possible au réseau. Cependant, la mission note que cette marge de manœuvre, certes nécessaire, est excessive à ce jour, expliquant pour une bonne part le degré d'appropriation inégale de la démarche par les conseillers. En effet, si le principe de la nouvelle offre de service est très pertinent, son cadrage insuffisant conduit à la rendre imprécise, débouchant sur une compréhension hétérogène sur le terrain.

²³ Entre le 13ème et le 18ème mois de chômage, 59 % des demandeurs d'emploi du mode renforcé n'ont pas eu de préconisation d'action. A l'inverse, 30 % des demandeurs d'emploi de ce mode ayant entre un et six mois de chômage n'ont pas eu de préconisation d'action. Cette tendance est constatée quelle que soit la modalité d'accompagnement.

2.2.2.3. La difficile appropriation de la nouvelle offre de services aux entreprises a nécessité d'engager une démarche de renforcement

Comme présenté *supra* (cf. 2.2.1.3), le calendrier retenu pour le déploiement de l'offre de services renouvée aux entreprises ainsi que le temps limité consacré à la relation aux entreprises dans la planification des activités des conseillers n'ont pas permis une correcte appropriation du dispositif par les services.

Cet ensemble a conduit les conseillers à éprouver des difficultés notamment pour :

- ◆ valoriser les services en appui au recrutement ;
- ◆ adopter une posture de conseil en recrutement auprès des entreprises.

Ces constats ont conduit la direction générale de Pôle emploi, à juste titre, à engager une démarche de renforcement de cette offre de services auprès des agences dès janvier 2014, avec une priorité donnée au traitement de l'offre par rapport au volet prospection.

2.2.2.4. Malgré la volonté maintes fois affirmée par Pôle emploi de placer les partenariats au cœur de sa stratégie et certains progrès enregistrés, les relations avec les co-traitants demeurent non optimales

2.2.2.4.1. Les territoires visités par la mission, au-delà des partenariats institutionnels témoignent, à des degrés divers, d'une forte appétence de Pôle emploi pour le développement des partenariats

Au-delà du cas spécifique de l'accompagnement global, le développement des partenariats constitue une ambition pour laquelle Pôle emploi a outillé ses services par des méthodes, des processus et des outils, à l'appui de l'analyse et de l'action. Les diagnostics locaux commencent à comporter, à des degrés divers, des dimensions partenariales en termes d'opportunité et de plans d'action. La cible du développement des partenariats est présente dans la plupart des diagnostics territoriaux, au niveau régional, départemental et local.

2.2.2.4.2. Ces constats contrastent avec la persistance des difficultés relatives à la cotraitance

Si la mission a pu constater des acquis bien réels s'agissant des processus et des pratiques professionnelles relatifs à la cotraitance et une forte capacité, en cas de problème, des agents des trois réseaux pour développer des pratiques très locales pour les résoudre, force est de constater la persistance de problèmes et de dysfonctionnements encore non résolus, pour un partenariat pourtant ancien.

Pour les trois régions examinées par la mission, parmi les principaux sujets de dysfonctionnements, il convient de citer :

- ◆ un besoin de clarification au niveau national du cadre de la cotraitance ;
- ◆ les difficultés relatives à la connaissance mutuelle entre les équipes des deux réseaux et à la mise en cohérence et en complémentarité des offres de services ;
- ◆ les problèmes en termes de gestion des sorties de cotraitance, et du suivi des effets de celle-ci, du fait, notamment, des difficultés en termes d'échanges de données et de systèmes d'information ;
- ◆ la rareté des diagnostics locaux spécifiques au partenariat renforcé entre les co-traitants et Pôle emploi ;
- ◆ les relations aux entreprises dans le cadre du partenariat, souvent marquées par des tentations monopolistiques et/ou des redondances ;

Rapport

- ◆ la question des agents affectés par Pôle emploi auprès des missions locales, tant sur le respect des engagements pris, que sur le statut, le rôle et le contenu « métiers » de ces agents, ou sur le réexamen à intervalle régulier du contenu précis des missions qu'ils sont supposés exercer ;
- ◆ au-delà de la seule cotraitance, la nécessité de mieux définir les critères d'orientation des jeunes suivis par les missions locales, dans la perspective du prochain accord-cadre tripartite à partir de 2015.

S'agissant plus particulièrement des missions locales, au regard de la gravité de la situation en termes de chômage des jeunes, la mission estime qu'il est urgent de dépasser les positionnements de concurrence. Le dispositif mis en œuvre, après de premières difficultés, pour les emplois d'avenir, au plan régional et local, notamment par des plans d'action coordonnés tournés vers les entreprises (recueil et partage des offres et des informations sur les entreprises, amélioration des outils communs d'information des offres de service en direction des entreprises...) montre pourtant qu'une coopération efficace est possible.

3. Si les indicateurs ont été stabilisés tardivement et ne reflètent pas la refonte de l'offre de services, leurs résultats sont contrastés

3.1. Les indicateurs associés à la convention ont été stabilisés tardivement et le caractère récent de la plupart des grandes réformes menées par Pôle emploi ne peut s'y refléter immédiatement

L'analyse des indicateurs et de leurs évolutions sont présentées de manière complète dans les annexes thématiques concernées (I, II, III, IV et VI) ainsi que de manière transversale dans l'annexe VII.

3.1.1. La plupart des indicateurs n'ont été stabilisés que vers la fin de l'année 2012, voire au début de 2013

Les cibles de deux **des trois indicateurs associés à l'accueil** (ICT 2, délai de réception du demandeur d'emploi en EID) **et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi** (ICT 8, qualité de l'information délivrée²⁴) n'ont pas été fixées dans le texte de la convention tripartite, à l'exception de l'année 2014, en raison du caractère nouveau de ces indicateurs. Elles ont été ultérieurement stabilisées sur la base des résultats constatés sur l'année 2012²⁵.

S'agissant des indicateurs relatifs à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les cibles des indicateurs ICT 1 et ICT 1 *bis* sur le taux de sortie vers l'emploi durable des demandeurs d'emploi et sur le taux de sortie vers l'emploi durable des demandeurs d'emploi de longue durée n'ont pas été fixées dans la convention tripartite. En effet, la difficulté méthodologique de ces indicateurs réside dans la nécessité d'isoler l'effet de la conjoncture sur l'amélioration ou la dégradation des résultats afin de rendre compte uniquement de la performance de Pôle emploi. Un modèle économétrique a donc été construit pour déterminer les effets de l'environnement économique sur le nombre de retours à l'emploi durable. Ce modèle a permis de définir les cibles lors du comité technique tripartite (CTT) de décembre 2012, soit près d'un an après la signature de la convention. En parallèle, la définition de l'indicateur a évolué en faveur du nombre de sorties vers l'emploi durable, en complément du taux.

Les indicateurs ICT 4 et ICT 4 *bis* sur la part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi douze mois après leur inscription²⁶ ont également fait l'objet de révisions de cibles notamment pour prendre en compte la dégradation de la conjoncture (cf. 1.1.2.2.) et corriger les effets de la réforme de la dispense de recherche d'emploi (DRE). De manière similaire, les cibles ont été revues pour l'indicateur ICT 5 relatif au nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois. La mission considère que ces ajustements sont conformes aux dispositions de la convention qui prévoient ces possibilités de révision en cas de dégradation de la conjoncture.

²⁴ Taux de demandeurs d'emploi pour lesquels l'EID est intervenu il y a moins de deux mois et se déclarant satisfaits de l'information relative à leur indemnisation.

²⁵ Les cibles de l'ICT 2, fixées par le CTT de mai 2013, ont conduit à abaisser de 10 points (de 95 % à 85 %) la cible initialement précisée dans le texte de la convention pour 2014. Les cibles de l'ICT 8, proposées par le CTT de mai 2012 sur la base du réalisé 2012, ont été revues à la baisse car jugées trop ambitieuses par le comité des directeurs (CDD) d'octobre 2012. Ceci a toutefois conduit à réévaluer de plus de dix points (de 60 % à 72 %) la cible fixée dans la convention tripartite pour 2014, qui ne traduisait initialement aucune ambition de progrès.

²⁶ Cet indicateur est calculé au niveau de l'ensemble des demandeurs d'emploi (ICT 4) ainsi que pour les jeunes et les seniors (ICT 4 *bis*).

L'indicateur ICT 6 concernant les taux de sortie vers l'emploi durable six mois après toute formation prescrite par Pôle emploi a également fait l'objet d'ajustements liés à un élargissement de son périmètre, ayant imposé une révision de ses cibles.

En ce qui concerne la relation aux entreprises, 80 % des indicateurs ont vu leur périmètre modifié au titre de la mise en place de l'offre de services renouvelée (ICT 9²⁷, 11²⁸ et 12²⁹) ou de la transparence du marché du travail (ICT 13³⁰).

Pour mémoire (cf. 1.3.1.1. et 1.3.1.2.) les cibles **des indicateurs retenus s'agissant du redéploiement des moyens de Pôle emploi**, ont également été revues, notamment pour tenir compte des renforts accordés. Des modifications supplémentaires ont toutefois été apportées, avec le passage d'une mesure en valeur relative à une mesure en valeur absolue pour l'indicateur ICT 14 sur les fonctions supports. Pour sa part, l'ICT 15, sur le temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, a connu successivement une modification de la méthode de suivi, l'application RDVA se substituant à la comptabilité analytique, et un rebasage de 1 637 ETP pour tenir compte de « *la meilleure appropriation de l'outil RDVA par les agents* ».

Pour ces indicateurs, les modifications apportées :

- ◆ conduisent à des ruptures de séries sur la période de la convention qui rendent parfois malaisée la comparaison de résultats sur la période ;
- ◆ conduisent parfois à une amélioration des résultats, sans que celle-ci soit imputable à une meilleure performance de l'opérateur.

Par ailleurs, ces indicateurs n'ont pas été audités en tant que tels par les services compétents de la direction générale. Si des contrôles ont pu avoir été diligentés, par exemple à la demande de l'UNEDIC s'agissant des indicateurs liés à l'indemnisation, ou sur certaines des informations utilisées pour le calcul de certains indicateurs, aucune démarche globale n'a été engagée pour s'assurer de la fiabilité de la collecte des informations ou sur les calculs définitifs.

3.1.2. La plupart des réformes impulsées sont trop récentes pour trouver leur traduction dans l'évolution des indicateurs

S'agissant de l'offre de services aux demandeurs d'emploi, les indicateurs de la convention ne portent pas sur l'impact de l'instauration des trois nouvelles modalités d'accompagnement hormis l'indicateur ICT 3 qui rend compte du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins.

S'agissant de l'offre de services renouvelée aux entreprises – dans son volet traitement de l'offre – son déploiement n'est intervenu qu'au cours des derniers mois et n'est pas achevé (cf. 2.2.1.3). Dès lors, le caractère récent de ce chantier (environ un an) ne permet pas d'observer son éventuel impact sur l'évolution des indicateurs à l'exception des ICT 9 et 12 (cf. *infra*).

²⁷ Taux de satisfaction des offres avec présélection par MER+ (mise en relation positive).

²⁸ Délai moyen de satisfaction des offres en présélection.

²⁹ Part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par le demandeur d'emploi.

³⁰ Part des demandeurs d'emploi inscrits disposant d'un CV Pôle emploi sur la banque de profils en ligne.

L'efficacité de cette offre de services renouvelée est également difficilement mesurable en raison du manque de recul. Ainsi, à ce stade, les entreprises qui rencontrent des difficultés de recrutement ne semblent pas bénéficier plus spécifiquement des services d'accompagnement au recrutement. Tel est le cas des microentreprises, inférieures à dix salariés, ou des entreprises recrutant sur des secteurs dits en tension, dont le taux de satisfaction des offres tend à se dégrader.

En ce qui concerne le placement des demandeurs d'emploi et bien que la part des emplois durables dans les offres en accompagnement soit en légère augmentation, il ne peut être affirmé que ces offres engendrent des perspectives d'emploi durable. Les offres en accompagnement ne semblent également pas plus favorables au recrutement de demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi.

3.2. Pour autant, les résultats obtenus sont inférieurs, pour plus de la moitié d'entre eux, aux objectifs fixés dans la convention

3.2.1. Le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les informations relatives à leur indemnisation diminue et est inférieur à la cible

Pôle emploi ne parvient à atteindre aucune des cibles réévaluées par le CTT de décembre 2012 s'agissant de l'indicateur ICT 8 et sa performance se dégrade depuis 2012, avec un écart de près de 8 points entre la cible pour 2014 et le résultat atteint en mars de cette même année (64,8 %).

Ces résultats semblent confirmer que le pilotage de l'activité par l'ICT 8 rencontre des difficultés de lisibilité et d'interprétation. La mission s'étonne par ailleurs du niveau de l'objectif fixé, sensiblement inférieur aux résultats obtenus par d'autres opérateurs dont la mission d'information est comparable à celle de Pôle emploi³¹.

Compte tenu de la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage, dont les pleins effets doivent intervenir à compter du 1^{er} octobre, une dégradation supplémentaire des indicateurs relatifs à l'indemnisation est à craindre. Elle devra toutefois être replacée dans le contexte de modification des règles d'indemnisation, qui créeront une rupture par rapport à la situation actuelle.

3.2.2. Les résultats obtenus sur les sept indicateurs portant sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont insuffisants

3.2.2.1. Les résultats de l'indicateur mesurant la satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins s'améliorent mais se situent toujours en deçà de la cible fixée

L'indicateur ICT 3 porte sur le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins. Cet indicateur n'a pas atteint sa cible, ni en 2012, ni en 2013 alors qu'elle peut paraître peu ambitieuse. La mission observe cependant une amélioration de l'indicateur entre 2012 et 2013, période marquée par la mise en place de la nouvelle offre de services.

³¹ 88 % des usagers de la plateforme 3939 Allo service public de la direction de l'information légale et administrative se déclaraient satisfaits de l'information reçue en 2013. 92 % des usagers du GIP info retraite ayant été reçus en entretien individuel de retraite se déclaraient satisfaits de leur entretien.

3.2.2.2. Les résultats des autres indicateurs portant sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'atteignent pas les objectifs de retour à l'emploi en dépit de la révision de certaines cibles

Les résultats obtenus par Pôle emploi sur les indicateurs ICT 1 et ICT 1 *bis* portant sur le nombre de sorties vers l'emploi durable des demandeurs d'emploi et des demandeurs d'emploi de longue durée ont été systématiquement en deçà de la cible fixée fin 2012.

Les résultats obtenus sur les indicateurs ICT 4 et ICT 4 *bis* portant sur la part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi douze mois après leur inscription n'atteignent pas la cible fixée en 2012 et en 2013, malgré les révisions de cibles. L'évolution est par ailleurs marquée par une dégradation importante des résultats. La mission considère que cet indicateur est important et que ces résultats sont très préoccupants.

Les résultats obtenus sur l'indicateur ICT 5 relatif au nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois sont également insuffisants et préoccupants. Les cibles fixées pour 2012 et 2013 ne sont pas atteintes, en dépit des ajustements intervenus pour prendre en compte l'évolution de la conjoncture. Cet indicateur porte pourtant sur des aspects centraux du métier de Pôle emploi.

Les résultats obtenus sur l'indicateur ICT 6 concernant les taux de sortie vers l'emploi durable six mois après toute formation prescrite par Pôle emploi n'ont pas permis d'atteindre les cibles fixées en 2012 et en 2013. Une forte détérioration peut être observée en 2012, suivie cependant d'une amélioration en 2013.

Au final, aucun indicateur ne parvient à atteindre les objectifs fixés en dépit de fréquentes révisions de cibles. Ces indicateurs dépendent en partie de la conjoncture, imposant des ajustements, mais ces résultats laissent transparaître la nécessité de mener des actions ciblées correctrices en cas de fortes dégradations.

3.2.3. Deux des cinq indicateurs sur les relations aux entreprises sont inférieurs à la cible et l'amélioration des trois autres résulte en partie de modifications dans leur mode de calcul

Sur la période, Pôle emploi atteint ou dépasse ses objectifs pour trois des cinq indicateurs. Par ailleurs, si, sur quatre de ces cinq indicateurs, la variation de résultats de Pôle emploi est conforme à la tendance attendue, les changements de périmètre en compliquent la lecture.

3.2.3.1. Les délais moyens de satisfaction des offres avec pré-sélection et la part de demandeurs d'emplois disposant d'un CV en ligne sont inférieurs aux objectifs

Le délai moyen de satisfaction des offres (ICT 11), en dépit d'une cible identique sur la période (29 jours) et d'une modification favorable du périmètre de l'indicateur lié à la mise en place de l'offre de services renouvelée, tend à se dégrader. L'ICT 11 est par rapport à la moyenne du premier semestre 2014 supérieur à la cible de 3,7 jours alors que le délai moyen constaté sur le premier semestre 2013 n'était supérieur que de 2,5 jours par rapport à la cible.

Or, la modulation des services aux entreprises devait se traduire par une mobilisation plus grande des moyens en faveur des entreprises bénéficiant de la présélection et partant une plus grande réactivité dans la satisfaction des offres.

Rapport

S'agissant de la part des demandeurs d'emploi disposant d'un CV en ligne (ICT 13), paradoxalement alors que le champ de l'indicateur a été étendu, que les cibles ont été abaissées et que la part des demandeurs d'emploi disposant d'un CV en ligne est en progression, les résultats sont inférieurs à la cible de 11,6 points pour le premier semestre 2014. Cet écart était de -10,3 points pour 2013.

3.2.3.2. Des ruptures compliquent l'analyse de deux des trois indicateurs supérieurs aux cibles

3.2.3.2.1. Le taux de satisfaction des entreprises est supérieur à la cible, mais celle-ci est basse et la population interrogée a évolué

Si le taux de satisfaction des entreprises (ICT 10) est supérieur à la cible (+7 points en 2014), celle-ci fixée à 60 % pour 2014 peut apparaître relativement faible s'agissant de la mesure de la satisfaction des usagers au regard du service rendu par l'opérateur.

De plus, la mesure de ce taux de satisfaction n'a cessé d'évoluer durant la période. En effet, si à l'origine étaient interrogés les établissements clients de Pôle emploi ayant clôturé une offre au cours des six derniers mois, il s'avère que les derniers baromètres ou enquêtes utilisés pour renseigner l'indicateur ont retenu une période de quatre. Selon Pôle emploi, il serait envisagé de raccourcir ce délai à un mois afin d'obtenir un meilleur taux de retour.

3.2.3.2.2. La part des offres avec présélection satisfaites par MER+ avec identifiant est légèrement supérieure à la cible mais le nombre d'offres prises en compte dans le calcul de l'indicateur a diminué de 22 % avec le déploiement de la nouvelle offre de services

La part des offres avec présélection satisfaites par MER+ avec identifiant (ICT 9) permet de mesurer la qualité de l'intermédiation réalisée par Pôle emploi entre l'entreprise et le demandeur d'emploi. Elle est passée de 55,8 % en 2012 à 63,4 % au premier semestre 2014, pour une cible à 60 %.

Cette progression doit toutefois également se lire à l'aune de changements méthodologiques. Ainsi, les offres prises en compte dans le calcul du dénominateur de cet indicateur ont diminué de 22 % car la mise en place de l'offre de services rénovée aux entreprises privilégie une approche qualitative de la relation aux entreprises, pour ne retenir que les offres en accompagnement avec présélection. Dans le même temps, le numérateur ne tient compte désormais que des seules mises en relation pour lesquelles le conseiller a vérifié *a priori* l'intérêt du demandeur d'emploi. Cette vérification, bien que réduisant le nombre de mises en relation, en améliore en réalité la qualité et partant augmente les mises en relations positives et les résultats de l'indicateur.

3.2.3.2.3. Le taux des offres pour lesquelles l'entreprise peut être contactée directement par le demandeur d'emploi est très supérieur à la cible, conséquence directe de la mise en œuvre des nouvelles modalités de diffusion des offres

Les modalités de diffusion des offres n'étant plus liées au traitement de l'offre, les modes de contacts entre le demandeur d'emploi et l'entreprise sont plus nombreux.

Rapport

Le périmètre de l'indicateur étant plus large, le taux de satisfaction des offres pour lesquelles l'entreprise peut être contactée directement par le demandeur d'emploi (ICT 12) a progressé de 28,7 points depuis 2012, pour s'établir à 73,1 % au premier semestre 2014, soit 23,1 points au-dessus de la cible.

4. La future convention tripartite devrait s'inscrire dans la continuité de l'actuelle convention tout en prévoyant quelques aménagements et en reposant sur une exigence accrue de résultats

Les constats effectués, tant sur la mise en œuvre des dispositions de la convention tripartite que sur la pertinence ou l'évolution des indicateurs, ont naturellement conduit la mission à se forger une opinion sur certains des aspects de la future convention tripartite et à avancer des propositions. Celles-ci se situent toutefois dans la continuité de l'exercice d'évaluation et ne prétendent pas à l'exhaustivité, notamment dans l'hypothèse où émergeraient des sujets non couverts par l'actuelle convention tripartite.

Les propositions détaillées sont présentées de manière complète dans les annexes thématiques concernées (I, II, III, IV, V et VI) et sur la gouvernance dans l'annexe VII.

4.1. Compte tenu du caractère récent des nouvelles offres de services, la mission considère que la prochaine convention devrait s'inscrire dans une certaine continuité

4.1.1. La logique de différenciation introduite par la nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi doit faire l'objet d'une phase d'approfondissement assortie de quelques ajustements

4.1.1.1. La prochaine convention tripartite ne doit pas remettre en question la logique de différenciation de l'accompagnement déployée en 2013

La démarche de différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi comporte de nombreux atouts et permet d'augmenter la qualité de service de Pôle emploi. Toutefois, cette nouvelle offre de services n'est pas encore parvenue à maturité aujourd'hui. Son déploiement étant récent, il s'agit désormais de la consolider.

4.1.1.2. L'amélioration du diagnostic réalisé lors de l'EID est nécessaire pour parachever la démarche de différenciation de l'accompagnement

Le volet diagnostic de l'EID devrait faire l'objet d'ajustements. En effet, le déploiement de la nouvelle offre de services étant achevé, il s'agit désormais, parallèlement à la montée en charge de la différenciation, de renforcer le diagnostic afin d'en faire un support fiable et de qualité.

La mission considère que la durée moyenne des EID (fixée à 50 minutes) est adaptée. Le conseiller n'a pas besoin d'un entretien plus long mais d'une diminution des actes métiers à réaliser au cours de cet entretien afin de renforcer la partie consacrée au diagnostic.

Dans la perspective de la prochaine convention tripartite, la priorité devrait être d'alléger le contenu de l'EID. Pour ce faire, la mission recense certains leviers : traitement en amont des aspects administratifs liés à l'inscription en convoquant le demandeur d'emploi vingt minutes avant son EID, mobilisation d'un créneau de cinq minutes permettant au conseiller de prendre connaissance du profil du demandeur d'emploi avant l'EID, diffusion collective des informations systématiquement délivrées au cours de l'EID, etc. A terme, la totalité de la procédure de validation de l'inscription à Pôle emploi pourrait être déléguée à l'accueil.

4.1.1.3. La fluidité entre les modalités d'accompagnement doit également constituer un axe d'approfondissement de la démarche

La fluidité entre les modes d'accompagnement est une condition de réussite de la différenciation. Les changements de modalités devraient donc pouvoir intervenir à toutes les étapes de l'accompagnement. L'objectif est notamment de prendre en compte l'évolution des besoins du demandeur d'emploi.

En vue de la prochaine convention tripartite, il serait pertinent d'examiner l'opportunité d'instaurer une obligation de transfert du demandeur d'emploi vers le mode guidé ou renforcé à partir d'une certaine durée cumulée au sein du mode suivi (par exemple, après 12 ou 24 mois d'inscription ininterrompus). L'objectif serait de limiter la durée du mode suivi afin de ne pas prendre en charge au sein de cette modalité des demandeurs d'emploi de longue durée qui, de fait, ont besoin d'un accompagnement plus intensif. Cette borne temporelle pourrait se limiter aux demandeurs d'emploi qui ne sont pas en situation d'activité réduite. Il s'agit cependant au préalable d'évaluer l'impact de cette mesure sur les tailles des portefeuilles en guidé et en renforcé étant donné le volume important de demandeurs d'emploi de longue durée.

4.1.1.4. Le pilotage de la nouvelle offre de services comporte par ailleurs des marges de progrès afin d'assurer une plus grande appropriation et une différenciation accrue

Le pilotage de la nouvelle offre de services devrait cadrer davantage le contenu des trois modalités. Il s'agit d'aboutir à une plus forte appropriation par les conseillers en instaurant des repères permettant de les guider dans le type d'accompagnement à mettre en place en rendant, sur le terrain, le contenu de la nouvelle offre de services moins imprécis. La finalité est de parvenir à une différenciation accrue de l'accompagnement.

Le management des conseillers au sein des agences doit tout d'abord être renforcé dans la mesure où il s'agit d'une contrepartie de leur autonomie accrue. L'encadrement de proximité devrait davantage apprécier l'adéquation entre l'intensité de l'accompagnement mis en place et les besoins des demandeurs d'emploi. Outre un pilotage macro consistant à vérifier l'équilibre des portefeuilles et à planifier les plages de gestion de portefeuille, il s'agit d'exercer un pilotage micro incitant les conseillers à recourir aux leviers de la différenciation, notamment les jalons personnalisés.

En outre, le contenu de chaque modalité, notamment en termes de métiers et d'organisation du travail des conseillers, devrait faire l'objet d'un encadrement plus important par le niveau national. Il ne s'agit pas de rigidifier la démarche mais d'aboutir à une interprétation commune des objectifs et de la structuration de chaque mode par l'ensemble des agences, leur permettant ensuite de déterminer des ciblage adaptés en termes d'affectation des publics dans chaque mode, sur la base des caractéristiques des bassins d'emploi locaux.

4.1.1.5. Enfin, plusieurs scénarios d'évolution sont envisageables concernant les jalons obligatoires

Les jalons obligatoires devraient faire l'objet d'ajustements au cours de la prochaine convention tripartite. Pour ce faire, la mission a analysé plusieurs scénarios, allant du maintien des jalons à leur suppression. Des scénarios intermédiaires ont également été examinés, consistant à instaurer une approche différenciée en fonction des modalités (maintien des jalons en mode suivi voire instauration d'un troisième jalon, conservation du premier jalon en mode guidé mais suppression du second, suppression des deux jalons en mode renforcé), à maintenir les jalons tout en supprimant les contraintes de délais de réalisation des 4^{ème} et 9^{ème} mois, voire à fixer une durée maximale d'accompagnement en mode suivi en contrepartie de la suppression des jalons.

Tout en considérant que chaque scénario comporte des conditions de réussite indispensables, des avantages et des inconvénients, la mission renvoie à la négociation de la future convention tripartite le soin de privilégier une option plutôt qu'une autre. Sa préférence va cependant plutôt vers les scénarios intermédiaires consistant à différencier l'approche en fonction des modalités ou à maintenir les jalons tout en supprimant les contraintes de délais de réalisation.

4.1.2. La relation aux entreprises doit être renforcée et consolidée afin de favoriser le placement des demandeurs d'emploi et d'améliorer l'image de Pôle emploi

Il s'agit pour Pôle emploi, d'une part, de fidéliser sa relation avec les entreprises déjà clientes et, d'autre part, d'améliorer son image auprès des entreprises qui sont réticentes à faire appel à ses services.

En premier lieu, le renforcement et la consolidation de la relation aux entreprises passe par un meilleur pilotage de l'activité au sein des agences et une plus grande mobilisation des outils disponibles en vue de l'élaboration des diagnostics territoriaux et de la définition des stratégies de traitement de l'offre et de prospection. La relation aux entreprises ne doit plus constituer une variable d'ajustement au sein des agences.

En deuxième lieu, afin de répondre aux attentes et aux besoins exprimés tant par les entreprises rencontrées par la mission que par les conseillers, il appartient à Pôle emploi de professionnaliser sa relation avec les entreprises. Les résultats des différentes évaluations et expérimentations conduites par Pôle emploi, en ce qui concerne notamment la mise en place de conseillers dédiés à la relation aux entreprises, confirment l'utilité et le besoin de cette professionnalisation à la fois pour les entreprises et les conseillers.

Cette professionnalisation ne passe pas par une allocation de ressources supplémentaire mais par une meilleure gestion de la relation aux entreprises de manière à répondre aux attentes de disponibilité, de réactivité, d'écoute et de compétence exprimées par les entreprises ayant besoin de recruter.

En troisième lieu, de manière à rendre les offres plus attractives et en adéquation avec le marché de l'emploi, il convient de sortir de la logique du répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) pour passer à une description de l'offre par les compétences.

4.1.3. Au-delà de sa bonne finalisation, l'accompagnement global doit servir de modèle aux autres partenariats

S'agissant de l'accompagnement global, il importe que l'opérateur définisse plus clairement une stratégie partenariale et des objectifs en direction des acteurs de l'insertion (par exemple, s'agissant de l'insertion par l'activité économique et des PLIE, et plus généralement des partenaires dont le champ de compétences relève de l'accompagnement social ou de l'accompagnement socioprofessionnel) pour permettre au niveau régional et local de développer des actions en toute clarté et favoriser la compréhension de la valeur ajoutée de chaque partenaire par les conseillers.

Au-delà, la démarche engagée avec les conseils généraux contient des pistes d'amélioration importantes sur lesquels Pôle emploi devra s'appuyer pour définir les axes de progrès s'agissant des partenariats de cotraitance comme de tous ses autres partenariats structurants.

4.1.3.1. L'articulation des systèmes d'information de Pôle emploi avec celui des autres partenaires doit devenir une priorité

Ce sujet est une condition fondamentale des progrès futurs en termes de partenariat.

S'agissant des échanges liés à la cotraitance, le cœur du système consiste en des flux transitant par l'infrastructure du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), pour lequel Pôle emploi est entré dans un chantier majeur de refonte, en relation avec la DGEFP et l'UNEDIC. C'est aussi l'outil de liaison entre les membres du service public de l'emploi pour consulter et enrichir le dossier du demandeur d'emploi et rendre compte de l'actualisation régulière du projet personnalisé d'accès à l'emploi, des actions engagées et de leurs résultats.

Depuis sa création, le DUDE a très fortement élargi le périmètre des partenaires utilisateurs. Des enrichissements fonctionnels ont été apportés régulièrement pour répondre aux besoins des partenaires et de Pôle emploi (par exemple les travaux en cours avec les missions locales autour de leur nouveau système d'information I-Milo ou pour Parcours H pour les Cap emploi) et pour intégrer les évolutions des offres de services.

Au-delà de la seule cotraitance, la mission note l'ampleur des chantiers ouverts pour les systèmes d'information relatifs aux partenariats les plus structurants pour l'opérateur (ELIXIR, OPUS, LRSA DE, AUDE Formation), certains étant encore en projet et d'autres en cours de déploiement. Le fil rouge de ces chantiers doit être le partage progressif par Pôle emploi et ses partenaires d'une vision de toutes les actions développées à l'attention des demandeurs d'emploi, quels que soient l'itinéraire et les événements qu'ils sont appelés à connaître et les actions dont ils peuvent bénéficier à travers un parcours dans plusieurs réseaux.

S'agissant des régions, les échanges entre les systèmes d'information sont naturellement, pour les trois ans qui viennent, un enjeu majeur pour l'opérateur. Pôle emploi estime qu'il est en capacité de s'adapter aux besoins exprimés par chacune des régions y compris quand celles-ci ont déjà développé elles-mêmes leurs propres outils en permettant leur articulation avec ses applicatifs (comme, par exemple, l'expérimentation menée avec la région Rhône-Alpes dénommée « Prosper »). Les enjeux pour les régions sont centraux : informer les prescripteurs sur l'offre de formation disponible et les dates des sessions, planifier et réguler l'offre de formation dans le cadre notamment de la mise en œuvre prochaine du service public régional de formation, permettre la prescription en ligne, mesurer en temps réel la tension sur l'offre de formation, permettre le traitement des prescriptions par les organismes de formation et le suivi des prescriptions par les prescripteurs...

Rapport

Pour chacun des chantiers majeurs ouverts, il apparaît indispensable que Pôle emploi puisse présenter un bilan d'étape avant 2015, y compris les difficultés dont l'origine se situe chez les partenaires, et définir précisément les étapes qui restent à franchir avec un calendrier prévisionnel.

Par ailleurs, le poids central et structurant de l'opérateur en termes de systèmes d'information rend nécessaire la mise en place d'une veille organisée, au niveau national comme sur les territoires, et partagée avec les partenaires de Pôle emploi. L'objectif est notamment d'évaluer de concert ces outils et les évolutions permanentes qu'ils supposeront à l'avenir, notamment pour ouvrir le cas échéant des accès complémentaires en fonction de l'évolution des besoins et du rôle des différents acteurs.

4.1.3.2. Les chantiers ouverts de longue date avec les co-traitants doivent être finalisés d'ici la fin de la prochaine convention

S'agissant plus particulièrement des missions locales, une feuille de route a été définie en 2012, et signée le 22 janvier 2013, par les acteurs au niveau national (État, CNML Pôle emploi), et avec l'apport des niveaux déconcentrés pour les deux réseaux, après de nombreux travaux approfondis sur l'ensemble des thèmes de dysfonctionnement.

Les chantiers identifiés recoupent largement les observations de la mission s'agissant des dysfonctionnements persistants dans les relations entre les deux acteurs (cf. *supra*, 2.2.2.4.2.). Force est donc de constater que la mise en œuvre de cette feuille de route avance trop lentement.

Il conviendrait de dresser, le plus rapidement possible, un point d'étape précis et partagé entre l'État, le CNML et Pôle emploi, de l'état d'avancement de chacun des points de la feuille de route avant toute conclusion du futur accord-cadre et inscrire dans les conventions au niveau national les travaux restant à finaliser, avec un calendrier engageant les acteurs.

Un même état des lieux devrait être conduit s'agissant des Cap emploi.

4.1.3.3. La convention devra inscrire les partenariats dans le futur paysage institutionnel s'agissant notamment des évolutions liées à la réforme de la formation professionnelle et à la réforme territoriale

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ainsi que la redéfinition du rôle et de l'organisation du service public de l'emploi (SPE) contenue dans l'instruction du Gouvernement, en date du 15 juillet 2014, sont particulièrement structurants pour Pôle emploi et pour tous les partenariats qu'il sera conduit à initier ou auxquels il participera.

Dans le cadre des nouvelles instances créées pour rapprocher emploi et formation - le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP) au niveau national et le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) au niveau régional - la politique de l'emploi, pilotée par l'État, devra être articulée avec les politiques de l'orientation et de la formation professionnelle qui relèvent de la région et des partenaires sociaux. Cette coordination s'effectuera au sein du CREFOP, qui a notamment pour objectif de mettre en place les conditions d'une gouvernance quadripartite pour permettre l'efficacité des politiques conduites dans les territoires.

L'enjeu est de tendre progressivement vers une stratégie intégrée « emploi-formation-orientation », partagée entre l'État, la région et les partenaires sociaux, qui, lorsque les conditions seront réunies pour y parvenir dans une région, pourra se concrétiser par la mise en place d'un service public régional de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle avec une gouvernance commune pour les trois enjeux. La commission spécialisée du CREFOP qui sera alors constituée comprendra, outre l'État, la région et les partenaires sociaux, Pôle emploi, l'Agefiph, la représentation régionale des missions locales, et les Cap emploi.

Une telle architecture territoriale renforce l'importance des progrès restant à accomplir en termes de partenariat et de contractualisations entre Pôle emploi et chacun de ses principaux partenaires. En effet, l'enjeu de réussite de cette nouvelle architecture suppose notamment que tous les opérateurs aient travaillé en profondeur les diagnostics de dysfonctionnement de leurs partenariats, à la fois dans une réflexion au niveau national et à chaque niveau territorial, leurs engagements en termes d'axes de progrès et de calendrier de réalisation, et leur vision stratégique du partenariat en termes de valeur ajoutée pour la réussite des politiques de l'emploi.

Pour Pôle emploi, ces axes de progrès, notamment en termes qualitatifs, n'avanceront qu'avec une très forte implication des échelons décisionnels au niveau national, avec un relai essentiel au niveau régional.

Il importe que soient mis en place un pilotage et une veille des partenariats aux différents échelons, dans le cadre notamment de la « convention régionale de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation ». L'évaluation régulière de ces partenariats, de leurs réussites, de leurs difficultés et de leurs résultats est un enjeu majeur au cœur de la territorialisation.

4.2. Si l'allongement et « l'allégement » de la convention sont des sujets ouverts, la fixation d'objectifs, et d'indicateurs, qui s'inscrivent davantage dans une logique de résultat est une nécessité

4.2.1. Un allongement de la convention ne serait pas illogique

Comme indiqué *supra*, les divers chantiers mettant en œuvre la convention tripartite n'ont pu démarrer immédiatement après sa signature, du fait d'abord de la nécessité de les transcrire opérationnellement dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » puis d'en concevoir le déploiement. Les réformes ont de fait été impulsées à partir du début de l'année 2013 et se sont succédé à un rythme soutenu pour respecter l'échéance de 2014 inscrite dans la convention tripartite. La mission a pu constater les difficultés d'appropriation qui pouvaient en résulter.

C'est pourquoi, pour prévenir le risque de répétition d'un tel schéma et afin de créer les conditions d'un exercice d'évaluation plus abouti, la mission considère que les signataires pourraient utilement s'interroger sur un allongement de la convention. Deux *scenarii* seraient possibles :

- ◆ un allongement « sec » à quatre ans ;
- ◆ un allongement à cinq ans avec une évaluation à trois ans.

Ce faisant, la période couverte par la convention tripartite rejoindrait ce qui peut être observé pour les conventions d'objectifs et de gestion signées entre l'État et les organismes de protection sociale : cinq ans pour la CNAF, quatre ans pour la CNAMTS, quatre ans pour la CNAV.

4.2.2. L'allégement de la convention peut être envisagé à certaines conditions

4.2.2.1. La direction générale de Pôle emploi souhaite un allégement important

La direction générale de Pôle emploi a fait part aux autres signataires de la convention tripartite, de même qu'à la mission, de son souhait d'aboutir à un texte qui n'excéderait pas une dizaine de pages. Il se contenterait de fixer des grandes orientations ainsi que des objectifs, tout aspect opérationnel étant renvoyé au plan stratégique, soumis à l'approbation du conseil d'administration.

4.2.2.2. Sans rejoindre cette position, la mission considère que la future convention peut être moins prescriptive sur certains points

Au regard des textes habituels des conventions liant l'État à d'autres organismes chargés de la mise en œuvre de politiques publiques, et notamment les conventions d'objectifs et de gestion, et considérant l'importance tant de la mission que des moyens confiés à Pôle emploi, la mission ne considère pas que le texte actuel de la convention – une trentaine de pages hors annexes – soit d'une longueur démesurée.

Pour autant, elle estime que, sur certains points, l'actuelle convention peut paraître excessivement prescriptive – par exemple lorsqu'elle décrit les plages horaires d'ouverture des services de Pôle emploi, qu'elle détaille les outils à mettre à la disposition des conseillers ou qu'elle demande que soit présentée au conseil d'administration une synthèse de travaux conduits localement – et que ce défaut gagnerait à être corrigé dans la future convention. Si des objectifs clairs et fermes doivent être assignés à l'opérateur, il faut en effet laisser à ce dernier le choix des moyens pour y parvenir.

4.2.2.3. La gouvernance de la convention pourrait également être allégée

La mise en œuvre de la précédente convention tripartite 2009-2011 n'avait pas donné lieu, selon deux des trois signataires, en l'occurrence l'État et l'UNEDIC, à suffisamment de transparence de la part de Pôle emploi. C'est pourquoi une gouvernance resserrée a été mise en place pour la nouvelle convention, avec une comitologie à trois niveaux réunissant l'ensemble des parties concernées : le comité de suivi, auquel le ministre peut être amené à siéger, le comité des directeurs et le comité technique tripartite. À côté de cette gouvernance spécifique, les instances habituelles de gouvernance de l'opérateur, au premier chef le conseil d'administration, se réunissent régulièrement pour décider de la stratégie de l'opérateur et de sa mise en œuvre. Force est de constater que, à l'exception de l'UNEDIC, les mêmes personnes, tant du côté de Pôle emploi que de l'État, se retrouvent à la fois dans les instances de gouvernance de la convention tripartite et dans les instances habituelles de gouvernance de l'opérateur.

D'après l'ensemble des parties prenantes rencontrées, la gouvernance resserrée de la convention tripartite a permis d'améliorer la fréquence et la qualité des remontées d'informations en provenance de l'opérateur. Pour autant, la fréquence des réunions des comités a tendance à ralentir, notamment pour le comité des directeurs qui ne s'est pas réuni depuis octobre 2013.

Dans ces conditions, la mission propose *a minima* de fusionner le comité de suivi et le comité des directeurs en mutualisant les compositions actuelles des deux comités. Pour autant, il convient de rappeler que l'existence théorique de comités ne suffit pas en elle-même si les acteurs concernés, en premier lieu l'État, ne demandent pas leur réunion.

Par ailleurs, pour améliorer la circulation de l'information entre Pôle emploi et celui des signataires de la convention tripartite qui ne siège pas *ès qualités* au conseil d'administration de l'opérateur, à savoir l'UNEDIC, la mission considère que la participation, en tant qu'observateur et sans voix délibérante, du directeur général de cette dernière au conseil d'administration de Pôle emploi devrait être expérimentée.

4.2.3. En revanche, la future convention devra comporter davantage d'objectifs et d'indicateurs de résultat que l'actuelle

L'actuelle convention comporte un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs qui s'apparentent davantage à une logique de moyens – ou de « résultats intermédiaires » – que de résultats finaux par rapport au cœur de métier de Pôle emploi. La part des entreprises pouvant être contactées directement ou celle des CV de demandeurs d'emploi en ligne participent certes de l'objectif de plus grande transparence du marché du travail, mais ne garantissent pas un meilleur retour à l'emploi, en quantité ou en rapidité, des demandeurs d'emploi.

La mission considère que la future convention devrait donc comporter davantage d'objectifs et d'indicateurs de résultat, dont il conviendrait que la majeure partie puisse être déclinée jusqu'au niveau de l'agence. Elle a identifié plusieurs sujets qui mériteraient d'être repris comme les performances comparées en termes de sorties vers l'emploi, notamment selon les modalités d'accompagnement.

4.2.4. Une meilleure information sur les résultats de Pôle emploi est par ailleurs souhaitée par tous les acteurs

Le sujet de la « performance » de Pôle emploi – et de l'absence d'information sur le sujet – a été avancé par la quasi-totalité des interlocuteurs rencontrés par la mission tant au sein de l'opérateur – des administrateurs jusqu'aux agents travaillant en agence – qu'à l'extérieur – comme les représentants des conseils régionaux ou les membres des instances paritaires régionales.

Deux grandes questions transparaissent :

- ♦ en interne, la préoccupation est celle du « résultat » de l'activité de l'opérateur en termes de retour vers l'emploi des demandeurs ;
- ♦ en externe, la préoccupation est celle de la bonne affectation des deniers publics, notamment lorsqu'ils sont alloués par des partenaires. Les conseils régionaux ont ainsi des exigences croissantes sur la pertinence et la réussite des formations qu'ils financent.

Pôle emploi sera de plus en plus confronté à ces questions, notamment dans un contexte où l'opérateur et ses financeurs sont soumis à de fortes contraintes budgétaires.

4.3. Pour autant, le nombre d'indicateurs ne doit pas augmenter et les indicateurs retenus doivent être stabilisés rapidement

4.3.1. Une quinzaine d'indicateurs constitue une bonne cible

L'actuelle convention tripartite s'est notamment différenciée de la précédente par la forte réduction du nombre d'indicateurs suivis. De fait, celui-ci est passé de 34 à 17. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés ont salué cette évolution et estimé préférable de disposer d'un nombre limité d'indicateurs, effectivement renseignés. Un consensus se dégage pour considérer que le nombre d'indicateurs actuellement suivis constitue une maille pertinente.

La mission partage cette opinion et recommande donc d'en rester, s'agissant du nombre d'indicateurs, au niveau actuel.

4.3.2. Deux indicateurs actuels pourraient être abandonnés

Le maintien du nombre d'indicateurs à son niveau actuel ne signifie toutefois pas la reprise des mêmes indicateurs. La mission en a identifié deux qui devraient être abandonnés :

- ♦ l'ICT 14, relatif aux effectifs redéployés à partir des fonctions supports, qui est d'une certaine manière redondant avec l'ICT 15, relatif à l'ensemble des redéploiements au bénéfice des activités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emplois. Dans l'hypothèse où de nouveaux objectifs en matière de redéploiement seraient décidés, y compris depuis les fonctions supports, le suivi par l'intermédiaire d'un seul indicateur sur le modèle de l'actuel ICT 15 suffirait ;
- ♦ l'ICT 12, sur la part des entreprises pouvant être contactées directement, qui atteint d'ores-et-déjà le niveau de 73,2 % - pour une cible de 50 % à fin 2014. Compte tenu du niveau atteint, les enjeux associés à cet indicateur et la marge de progression sont désormais trop faibles pour continuer à être suivis.

4.3.3. Cinq indicateurs devraient être remplacés

L'activité d'indemnisation répond dans la convention tripartite à deux objectifs, auxquels sont associés deux indicateurs : le « taux de paiement dans les délais » et la satisfaction sur l'information délivrée lors de l'EID. **Or ces deux indicateurs (ICT 7 et 8) présentent un certain nombre de limites et ne reflètent pas, selon la mission, la principale attente des demandeurs d'emploi, à savoir connaître le plus rapidement possible leurs droits éventuels à indemnisation, tant sur le montant que sur la durée.** Les EID auxquels la mission a assisté montrent que c'est souvent, à ce stade de leur parcours, la première et principale préoccupation des demandeurs d'emplois. C'est pourquoi la mission considère que les deux objectifs actuels devraient être remplacés par un objectif de notification des droits à l'issue de l'EID, suivi par un indicateur mettant en évidence la part des demandeurs d'emploi s'étant vus notifier leurs droits à indemnisation à l'issue de l'EID.

Un tel objectif permettrait d'englober les deux objectifs actuels. En effet, une notification rapide, si possible à l'issue de l'EID, doit contribuer :

- ♦ à la délivrance d'une bonne information ;
- ♦ à des paiements dans les délais.

Lors des échanges organisés avec la mission, la direction générale de Pôle emploi a fait part de son scepticisme quant à cette évolution, en raison principalement des changements de processus que cela supposerait, qui ne pourraient en tout état de cause pas être déployés avant la signature de la prochaine convention tripartite. La mission ne rejoint pas cette analyse. Pour elle, cet objectif peut parfaitement être fixé dans la convention tripartite, la fixation des cibles annuelles de l'indicateur associé tenant simplement compte du fait que l'organisation associée n'est pas en place dans la quasi-totalité des régions à cette heure³² – donc une cible « basse » pour 2015 – et qu'elle nécessiterait un certain délai pour être déployée – donc un relèvement progressif de la cible. La cible devra par ailleurs intégrer une hypothèse de non complétude d'une partie des dossiers.

De même, **les indicateurs ICT 1 et 1bis portant sur les sorties vers l'emploi ne devraient pas être reconduits sous cette forme en raison de leur grande complexité.** Ils rendent difficilement compte de la performance de l'opérateur. Ils sont très sophistiqués, ne permettent pas un suivi adapté et ne peuvent pas être des leviers de pilotage sur le terrain. La mission considère cependant qu'il est important de construire un indicateur portant sur la mesure de la capacité de placement de Pôle emploi. Elle incite donc les signataires de la convention tripartite à redéfinir le périmètre et la méthodologie d'un tel indicateur afin de le simplifier, le rendre plus visible et permettre son utilisation dans le pilotage de l'opérateur, y compris sur le terrain. Sur ce point, les perspectives offertes par les déclarations préalables à l'embauche et la déclaration sociale nominative sont des éléments de contexte susceptibles de faciliter l'amélioration de ces indicateurs au cours de la prochaine convention.

L'indicateur ICT 6, mesurant le taux de sortie vers l'emploi durable six mois après toute formation prescrite par Pôle emploi, devrait également être modifié. L'évolution de cet indicateur dépend en effet fortement de la structure de formations, de la structure des sortants de formation et du volume de formations. D'où sa forte variabilité, indépendamment des performances de Pôle emploi. Au-delà, il peut comporter un biais dans la mesure où certaines formations financées par Pôle Emploi conditionnent leur entrée à la perspective d'un emploi. Il couvre un public trop global et il dépend notamment de la distance à l'emploi des demandeurs d'emploi bénéficiaires de ces formations. L'absence de déclinaison régionale, pour des raisons méthodologiques, pèse sur l'intérêt de cet indicateur. Il pourrait donc utilement être remplacé par un autre indicateur portant sur les formations.

En revanche, la mission considère que **l'indicateur ICT 3 mesurant le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins** est un indicateur de qualité important, qui devrait être conservé. Les volumes de demandeurs d'emploi interrogés sont cependant insuffisants pour être représentatifs au niveau territorial. Or, il serait souhaitable d'être en capacité de le décliner sur le terrain. Il serait pertinent de maintenir cet indicateur dans la prochaine convention en distinguant le taux de satisfaction par mode d'accompagnement et en fixant une cible plus ambitieuse. Enfin, l'ampleur du chômage de longue durée et les résultats très insuffisants obtenus par Pôle emploi imposent de **reconduire les indicateurs ICT 4, ICT 4 bis et ICT 5** et de faire de cet axe un enjeu prioritaire. Cette reconduction permettra également d'examiner l'impact de la nouvelle offre de services sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée.

³² La mission a ainsi observé l'existence d'une organisation dans les agences visitées de la région Provence -Alpes-Côte d'Azur, dénommée « BODOS » (*back office* dossiers), permettant à des agents situés en *back office* d'avancer sur le volet indemnisation d'un demandeur d'emploi reçu parallèlement en EID.

4.3.4. Certains domaines non couverts par des objectifs et/ou des indicateurs gagneraient à l'être

La mission a identifié trois sujets abordés par l'actuelle convention tripartite, mais non assortis d'objectifs, et qui, compte tenu de leur importance, gagneraient à l'être dans la prochaine.

Il s'agit tout d'abord de la question des partenariats.

Pour les régions visitées par la mission, on ne trouve que rarement l'existence de suivi d'indicateurs qualitatifs et d'évaluation des résultats de l'accompagnement et, plus largement des résultats du partenariat. De même la mission n'a pas constaté de suivi global et de capitalisation pour ce qui concerne le partenariat.

Les différents dispositifs conventionnels entre Pôle emploi et les réseaux cotraitants, qui contiennent pourtant souvent des dispositions en termes d'objectifs de résultats, donnent rarement lieu à un suivi d'indicateurs qualitatifs. L'animation de ces partenariats laisse au second plan le suivi et les discussions autour des indicateurs d'évaluation de l'impact de la convention auprès des bénéficiaires.

Si, comme le pense la mission, la dynamique partenariale et régionalisée de Pôle emploi nécessite, à intervalle régulier, une évaluation et une capitalisation, celles-ci devront pouvoir s'appuyer notamment sur des objectifs et des indicateurs, en nombre réduit mais robustes, au sein des accords nationaux et locaux entre Pôle emploi et ses partenaires, permettant de traiter le volet qualitatif des actions co-construites et les résultats concrets des actions menées. Les axes de progrès en termes de partenariat à valeur ajoutée sur les territoires, s'agissant non seulement de Pôle emploi mais aussi de tous les acteurs du territoire avec lesquels il collabore, auront besoin de s'appuyer aussi sur des bilans qualitatifs et des évaluations pour nourrir l'implication essentielle des échelons décisionnels de chaque réseau (État au niveau central et déconcentré, têtes de réseau nationales, opérateurs au niveau national et régional, collectivités territoriales...).

En deuxième lieu, la mission considère qu'un objectif, assorti d'un indicateur, pourrait être instauré s'agissant de la qualité de l'accueil, cette notion étant prise au sens large.

Sans fermer la voie au développement des modes de contact dématérialisés, la convention tripartite rappelle les engagements de service minimaux auxquels l'opérateur est tenu (égale qualité des informations délivrées, maintien d'un équilibre entre les différents modes d'accès afin de prendre en compte la difficulté de certains demandeurs d'emploi à accéder aux nouvelles technologies de communication). Elle n'est assortie à cet égard d'aucun indicateur.

Les enquêtes de satisfaction conduites par Pôle emploi révèlent qu'entre 2012 et 2014³³, les services numériques³⁴ ont offert une qualité de service équivalente à celle proposée par l'accueil physique et par la ligne téléphonique³⁵, auxquels ils demeurent toutefois essentiellement complémentaires³⁶. Si la stratégie multicanale de Pôle emploi n'implique pas, à l'heure actuelle, de spécialisation des actes par type de canal, les potentialités offertes par les services à distance pourraient justifier, à l'avenir, que la qualité de service délivrée à l'accueil, y compris dématérialisé, fasse l'objet d'un pilotage plus resserré.

Un indicateur pourrait ainsi mesurer la satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur contact avec Pôle emploi, et cela par type de contact (physique, téléphonique, numérique), par exemple sur la base des résultats des enquêtes locales déjà déployées, qui peuvent être déclinés, dans leurs trois dimensions (délais de traitement, pertinence de l'information, personnalisation de la réponse apportée), jusqu'au niveau de l'agence (sous réserve de la robustesse de l'échantillon).

Enfin, comme il a été rappelé *supra*, **le déploiement du volet prospection de l'offre de services aux entreprises** ne sera totalement effectif que fin 2014. La démarche de prospection menée par les conseillers sera désormais conduite selon une approche qualitative : recueil d'offres utiles en vue du placement de demandeurs d'emploi en portefeuille et promotion de profils.

Aussi, dans la mesure où ce volet n'a pas été abordé lors de la précédente convention et qu'il s'inscrit dans une démarche où l'action des conseillers de Pôle emploi doit apporter de la valeur ajoutée dans le rôle d'intermédiation tant auprès des entreprises que des demandeurs d'emploi, il pourrait être opportun d'introduire un objectif visant à améliorer la prospection en vue du placement des demandeurs d'emploi dont les résultats pourraient être appréciés par un indicateur portant sur le taux de placement de demandeurs d'emploi dont le profil a fait l'objet d'une promotion active de la part d'un conseiller.

4.3.5. Par ailleurs, les indicateurs devront être stabilisés plus rapidement que ce qui a prévalu pour l'actuelle convention

Pour permettre une entrée en vigueur effective la plus rapide possible et éviter les ruptures de série observées sur les indicateurs de l'actuelle convention tripartite, les indicateurs de la future convention devront être stabilisés dans les meilleurs délais, au plus tard avant la fin du premier trimestre 2015.

Seule une stabilité sur l'ensemble de la convention permettra d'apprécier correctement les résultats obtenus par l'opérateur.

³³ Résultats au premier trimestre.

³⁴ Contacts par mail et services en auto-délivrance sur l'espace personnel du demandeur d'emploi (préinscriptions, dématérialisation des courriers, simulateur de droits etc.).

³⁵ Les taux de satisfaction les plus élevés vis-à-vis du contact avec Pôle emploi sont atteints par les services numériques (selon le baromètre national 2013, 78 % des demandeurs d'emploi sont satisfaits lors de leur visite en agence ; 76 % lors d'un appel au 3949 ; 85 % lors de l'utilisation du site internet et 84 % lors d'un contact par mail).

³⁶ Le baromètre national 2013 révèle que seuls 35 % des demandeurs d'emploi interrogés ont utilisé le mail sur les douze derniers mois, alors que 90 % se sont rendus en agence et 65% ont utilisé le téléphone. Une hausse prononcée du nombre de visites en agences peut être constatée entre janvier 2012 et juin 2014, dont la majorité est imputable à l'accueil de premier niveau, qui représente 85 % des contacts recensés en 2013.

CONCLUSION

Après une première convention largement marquée par les opérations liées à la fusion des anciens réseaux ANPE et ASSEDIC et la création de l'opérateur, la convention tripartite État – UNEDIC – Pôle emploi 2012-2014 avait pour principal objectif de cadrer le positionnement de Pôle emploi en régime *a priori* stabilisé, qui devait s'appuyer sur des offres de services largement renouvelées.

Même si ce qui est présenté comme des ruptures peut parfois s'analyser comme une continuité ou comme le retour à des pratiques antérieures, il n'en demeure pas moins que Pôle emploi s'est engagé depuis la signature de l'actuelle convention tripartite dans d'importantes transformations. La mission a pu constater, notamment lors de ses visites de terrain, le degré de mobilisation des personnels et entendre, de la part de nombre des interlocuteurs extérieurs rencontrés, un niveau de satisfaction quant à leurs relations avec l'opérateur plus élevé que celui qui pouvait prévaloir il y a quelques années.

Pour autant, force est de constater que les progrès réalisés ne se reflètent pas véritablement dans les indicateurs de la convention tripartite. Plusieurs raisons peuvent en partie expliquer ce constat. Le nombre de demandeurs d'emploi n'a tout d'abord pas cessé d'augmenter depuis la signature de la convention, conduisant Pôle emploi à consacrer une grande partie de ses forces à l'accueil et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi, au détriment d'autres activités comme la relation aux entreprises. Par ailleurs, les délais – que la mission ne met pas en cause – nécessaires au déploiement des nouvelles offres de services font que celles-ci ne sont pas toujours arrivées à maturité à la date de rédaction du présent rapport et sont trop récentes pour que leur impact puisse se lire dans les indicateurs.

Ces résultats témoignent toutefois également des progrès qui restent à faire pour mieux accompagner les demandeurs d'emplois et faciliter leur retour à l'emploi. Pour ce faire, Pôle emploi doit notamment progresser dans le diagnostic individuel qu'il fait en matière de retour à l'emploi de chaque demandeur, davantage différencier – dans la pratique – l'accompagnement des demandeurs d'emploi, professionnaliser sa relation aux entreprises et reconnaître la valeur ajoutée que peuvent apporter ses différents partenaires – comme il a récemment décidé de le faire avec les conseils généraux dans le cadre de la démarche d'accompagnement global.

Dans ces conditions, la mission considère que la prochaine convention doit largement s'inscrire dans une logique d'approfondissement de l'actuelle. Il convient de s'assurer d'une meilleure maîtrise par les agents, aidés par leur *management*, des nouveaux concepts et outils sans modifier les nouveaux repères auxquels les demandeurs d'emploi et les entreprises commencent à s'habituer. Cette phase d'approfondissement ne doit toutefois pas s'analyser comme une pause après une période de forte transformation, mais bien comme une nouvelle étape où les changements opérés devront se traduire par des résultats.

Rapport

A Paris, le 29 septembre 2014

L'inspecteur des finances

Jean-Philippe de SAINT MARTIN

L'inspecteur général des affaires sociales

Patrice BOREL

L'inspectrice des finances

Laure DELTOUR-BECQ

L'inspectrice des affaires sociales

Stéphanie FILLION

L'inspectrice des finances

Camille HERODY

Tableau récapitulatif des recommandations de la mission³⁷

Numéro	Libellé
Accueil des demandeurs d'emploi	
1	Développer les indicateurs de pilotage relatifs à la qualité de service délivrée à l'accueil
Indemnisation	
2	La mise en œuvre d'une nouvelle convention d'assurance chômage doit s'accompagner d'un effort de communication pédagogique préalable visant à faciliter l'appropriation des nouvelles règles avant que celles-ci n'entrent vigueur
3	Dans l'hypothèse où il serait maintenu, mettre le libellé de l'ICT 7 en cohérence avec sa définition
4	Fixer comme objectif de notifier, <i>via</i> l'espace personnel du demandeur d'emploi, la prise en charge le jour de l'EID
5	Aligner les objectifs fixés à Pôle emploi sur ceux des services publics comparables en matière de qualité de l'information délivrée
6	Dès réception d'une DPAE, inviter systématiquement le demandeur d'emploi à confirmer l'embauche et à mettre à jour sa situation administrative
7	Établir une convention de partenariat avec la Chancellerie et systématiser les partenariats avec les parquets. Établir une stratégie nationale de mise en œuvre des sanctions administratives et veiller à sa déclinaison territoriale
Accompagnement des demandeurs d'emploi	
8	Faire de la fluidité entre modalités d'accompagnement un axe de l'approfondissement de la démarche de différenciation dans le cadre de la prochaine convention tripartite. En application de cette orientation, formaliser une procédure visant à encadrer et faciliter les changements de modalités pour les demandeurs d'emploi à toutes les étapes de leur accompagnement
9	Examiner l'opportunité d'instaurer une borne temporelle au sein du mode suivi, consistant à limiter la durée de l'accompagnement au sein de cette modalité
10	Afin d'aboutir à une différenciation plus effective et à une appropriation accrue de la démarche, renforcer le rôle de l'équipe locale de direction (en particulier celui des responsables d'équipe) dans le sens d'un suivi accru de l'activité des conseillers concernant la gestion de leur portefeuille, contrepartie de leur autonomie
11	Afin de pallier les inégalités territoriales constatées et fixer des repères dans l'organisation du travail des conseillers, encadrer l'autonomie des agences dans la gestion de la différenciation en définissant plus précisément au niveau national le contenu de chaque modalité d'accompagnement, permettant ensuite au niveau local de déterminer des ciblage pertinents en termes de publics, sur la base des caractéristiques des bassins d'emploi
12	Dans la perspective de la prochaine convention tripartite, conserver l'indicateur mesurant le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins tout en prévoyant les ajustements suivants : ◆ prévoir une décomposition de l'indicateur par modalité d'accompagnement ; ◆ fixer une cible plus ambitieuse ; ◆ examiner la faisabilité et l'opportunité de créer un outil unique de mesure de la satisfaction des demandeurs d'emploi, permettant une déclinaison territoriale plus fine de l'indicateur
13	Dans la perspective de la prochaine convention tripartite, ne pas reconduire les actuels

³⁷ Ces recommandations sont détaillées dans les annexes.

Rapport

Numéro	Libellé
	indicateurs n°1 et n°1 BIS. Construire un nouvel indicateur, plus simple et utilisable sur le terrain. A terme, prévoir une décomposition de l'indicateur par modalité d'accompagnement.
14	Compte tenu des enjeux prégnants du chômage de longue durée et de la situation préoccupante observée au titre du bilan de l'actuelle convention tripartite : ◆ reconduire dans la prochaine convention les indicateurs relatifs à la part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi douze mois après leur inscription, notamment les jeunes de moins de 25 ans et les seniors de 50 ans et plus ; ◆ reconduire dans la prochaine convention l'indicateur relatif au nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois ; ◆ ventiler cet indicateur par modalités d'accompagnement afin d'apprécier la proportion de demandeurs d'emploi concernés par la récurrence au chômage dans chaque mode et mesurer l'impact de la nouvelle offre de services sur les résultats
15	Dans la perspective de la prochaine convention tripartite, examiner l'opportunité de remplacer l'indicateur de l'actuelle convention mesurant le taux de sortie vers l'emploi durable six mois après toute formation prescrite par Pôle emploi en raison de ses limites méthodologiques
16	Clarifier le système de codification des entretiens réalisés entre l'EID et le premier jalon obligatoire afin de déterminer précisément si ceux-ci relèvent de la catégorie entretien personnalisé (EDP) ou entretien obligatoire (EDS)
17	Dans la perspective de la prochaine convention tripartite, traiter le sujet de la réforme des jalons obligatoires afin d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi
18	Tout en maintenant inchangée la durée de l'EID, alléger son contenu afin de réduire les actes métiers réalisés par le conseiller et renforcer ainsi le temps consacré à l'élaboration du diagnostic et à l'affectation du demandeur d'emploi dans un mode d'accompagnement
Relations aux entreprises	
19	Veiller au déploiement de l'offre de services aux entreprises dans toutes ses composantes (traitement de l'offre et prospection)
20	Renforcer le pilotage de la relation aux entreprises afin de consolider son appropriation par les conseillers
21	Engager une réflexion concernant la création d'un objectif et d'un indicateur liés à la prospection
22	Abandonner lors de la prochaine convention l'indicateur ICT 12
23	Au regard des résultats de l'expérimentation « services dédiés aux très petites entreprises », une réflexion pourrait être engagée quant à une meilleure articulation de la relation aux entreprises entre les TPE et les grandes entreprises
24	Veiller à l'amélioration de la disponibilité et de la réactivité des agences et des conseillers auprès des entreprises
25	Actualiser et adapter le ROME aux nouveaux métiers de l'entreprise et développer une approche par les compétences
26	Favoriser la professionnalisation de la relation aux entreprises
Territorialisation et partenariats	
27	Mettre en place : ◆ la fixation d'indicateurs, dans le cadre des accords nationaux et locaux entre Pôle emploi et ses partenaires, en nombre réduit mais robustes permettant de traiter le volet qualitatif des actions co-construites et les résultats concrets des actions menées ; ◆ une évaluation des partenariats entre Pôle emploi et ses principaux partenaires, au niveau national et à chaque échelon du territoire, dans le cadre des nouvelles instances nationales et régionales créés par la loi ;

Rapport

Numéro	Libellé
	une capitalisation pour l'ensemble des réseaux concernés par des plans d'action partagés avec l'opérateur et la diffusion partagée des pratiques réussies et leurs méthodes
28	Pôle emploi doit respecter ses engagements, liés à l'accord-cadre entre lui, l'État et le CNML, dans leur déclinaison au niveau local en termes de nombre d'agents affectés. Dans ce cadre, il convient : - de repréciser le statut, le rôle et le contenu « métiers » de ces agents ; - de réexaminer à intervalle régulier le contenu précis des missions pour les postes affectés, sur la base d'un bilan des activités et d'une évaluation partagée, permettant aux agents concernés de chaque réseau d'être au clair et sécurisé dans leurs activités et leur collaboration. En cas de difficultés pour pourvoir les postes, Pôle emploi doit définir d'autres processus de collaboration partagé, qui se substitueraient aux agents affectés, avec les mêmes préoccupations de bilans réguliers et d'évaluations partagées
29	Un état précis, partagé avec le CNML, des effectifs réels présents sur chacun des territoires, et/ou des scénarios alternatifs construits sur certains territoires, serait souhaitable pour examiner les difficultés diagnostiquées et les réponses qui pourront être apportées dans l'intérêt de la cotraitance et du partenariat renforcé
30	La mission considère que l'élaboration d'un diagnostic pluriannuel partagé entre les deux réseaux et de plans d'action pluriannuels et actualisés régulièrement, doivent rester une cible pour l'avenir
31	S'agissant de la définition et de la mise en œuvre de plans d'actions, les futurs accords-cadres, au niveau régional et local, devront mieux définir les champs et le contenu du « partenariat renforcé », à la fois pour les enjeux de la cotraitance proprement dite et pour la vision stratégique et opérationnel du développement plus large du partenariat (partage des objectifs poursuivis, moyens mis en œuvre par chaque partenaire, critères d'évaluation qui seront appliqués chaque année ou en pluriannuel pour certaines actions)
32	Progresser sur la connaissance mutuelle, entre les deux réseaux, de leurs offres de services, de leurs prestations, et des conditions de leur mobilisation ainsi que sur leur articulation et leur complémentarité sur les territoires
33	Au regard de la gravité de la situation en termes de chômage des jeunes, il est urgent de dépasser les positionnements de concurrence et d'améliorer la gestion des relations à l'entreprise, au plan régional et local, notamment par des plans d'action coordonnés tournés vers les entreprises (recueil et partage des offres et des informations sur les entreprises, amélioration des outils communs d'information des offres de service en direction des entreprises...)
34	Dresser un point d'étape précis, et partagée entre l'État, le CNML et Pôle emploi, de l'état d'avancée de chacun des points de la feuille de route, près de deux ans plus tard, et inscrire les travaux restant à finaliser, et leur calendrier, dans la partie de la convention tripartite consacré au partenariat
35	Pôle emploi doit définir les conditions à réunir pour monter en compétence s'agissant de l'orientation des demandeurs d'emplois. Cela concerne les compétences de ses équipes, les ressources humaines qui pourront y être réellement consacrées, et la place de cette prestation dans le cadre de l'EID, compte tenu notamment des analyses du présent rapport relatif à celui-ci. L'offre que l'opérateur construira sur cet enjeu devra intégrer une part d'adaptabilité pour les équipes locales dans leur partenariat avec les autres acteurs de l'orientation et, en premier lieu, les régions
36	Pôle emploi doit définir une stratégie partenariale en direction des acteurs de l'insertion s'agissant du suivi des demandeurs d'emploi pour lesquels il est essentiel d'identifier et de traiter les freins périphériques à l'emploi, et de préciser les spécificités respectives de l'accompagnement global et de l'accompagnement social
37	Le poids central et structurant de l'opérateur en termes de systèmes d'information rend nécessaire la mise en place d'une veille organisée et partagée avec ses partenaires, au niveau national comme sur les territoires, s'agissant, de donner de la visibilité sur

Rapport

Numéro	Libellé
	l'avancée des chantiers, des engagements en termes de calendrier de mise en œuvre, de l'évaluation de ces outils et des évolutions permanentes qu'ils supposeront à l'avenir, notamment pour ouvrir le cas échéant des accès complémentaires en fonction de l'évolution des besoins et du rôle des différents acteurs
Moyens	
38	La prochaine convention tripartite devra inviter Pôle emploi à conduire une réflexion sur la densité de son réseau
39	Compte tenu de leur poids croissant dans le budget de fonctionnement de Pôle emploi, il conviendrait de s'assurer que les frais de gestion acquittés correspondent au juste coût des dépenses engagées par les organismes concernés et que leur tarification est justifiée par des éléments de comptabilité analytique
40	La mission encourage Pôle emploi à s'assurer, à la fin du premier trimestre 2015, que les postes annoncés comme supprimés à la fin de l'année 2014 n'ont pas été recréés quelques semaines plus tard
41	Au-delà de cette ultime vérification, la mission considère qu'il n'est <i>a priori</i> pas pertinent de reconduire un objectif spécifique aux fonctions supports – et donc un indicateur associé – dans la prochaine convention
42	Dans l'hypothèse où un nouvel objectif serait déterminé en matière de temps supplémentaire dégagé au profit des activités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi et où l'indicateur associé serait suivi <i>via</i> RDVA, calculer et préciser la marge d'erreur attachée à ce mode de suivi
Pilotage de la convention	
43	Prévoir une quinzaine d'indicateurs dans la prochaine convention tripartite, dans la continuité de l'actuelle convention
44	Dans la perspective de la prochaine convention tripartite, stabiliser les indicateurs dans les meilleurs délais, au plus tard avant la fin du premier trimestre 2015
45	Réaliser des audits sur les indicateurs de la prochaine convention tripartite
46	Fusionner le comité de suivi et le comité des directeurs
47	Confier au directeur général de l'UNEDIC un rôle d'observateur au sein du conseil d'administration de Pôle emploi
48	Allonger la durée de la convention tripartite à quatre ou cinq ans

Remarques du Directeur général de Pôle emploi

I. REMARQUES GENERALES

Pôle emploi souhaite attirer votre attention sur cinq aspects du rapport qui semblent primordiaux :

1. **La mission reconnaît de manière explicite les efforts menés par Pôle emploi dans le cadre de l'actuelle convention tripartite et ne remet pas en cause les orientations stratégiques retenues.** L'évolution forte des offres de services, dans un contexte de retour à l'équilibre budgétaire et, surtout, de dégradation ininterrompue de la conjoncture, était un pari essentiel mais difficile. Sa mise en œuvre impacte profondément l'activité et l'organisation de Pôle emploi. Elle exige donc de la continuité.
2. **Si les points d'accord sont donc nombreux, nous sommes néanmoins très préoccupés par votre appréciation générale des résultats obtenus par Pôle emploi.** Tout en soulignant les efforts mis en œuvre par Pôle emploi pour atteindre les objectifs fixés par la convention dans un contexte économique dégradé, vous qualifiez de « globalement décevants » ces résultats et allez jusqu'à en conclure qu'ils ne permettent pas de mesurer la marche franchie en trois ans¹. Si nous reconnaissons que nous avons encore de nombreux progrès à faire, cette présentation paraît injuste au regard des efforts déployés dans un contexte très difficile et inexacte compte tenu des résultats obtenus. Pour illustrer le chemin parcouru et l'amélioration de « la valeur ajoutée » de Pôle emploi sur la période 2012-2014, cinq points sont à retenir:
 - 11 des 15 indicateurs progressent par rapport à 2012
 - Les tendances positives observées sur le retour à l'emploi sont une source de satisfaction majeure dans un contexte de dégradation de la conjoncture. 123 982 retours à l'emploi ont été observés par mois en moyenne en 2013 pour 110 860 retours à l'emploi attendus compte tenu de la conjoncture, soit 12% de plus que ce qui aurait été attendu à efficacité constante de Pôle emploi. C'est un résultat supérieur à la cible².
 - la satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation du service à leurs besoins n'avait cessé de diminuer depuis 2009 pour atteindre 52%, soit un niveau historiquement bas au début de la convention tripartite. Cette tendance a été inversée et la satisfaction des demandeurs d'emploi est aujourd'hui de 56,5%. Côté entreprises, la satisfaction a fait un bon en 2013 qui s'est confirmé début 2014 et est supérieure à la cible (67,2% pour une cible à 60%, près de 12 points par rapport à 2011).
 - la performance de Pôle emploi en matière de prise en charge des demandeurs d'emploi et d'inscription des demandeurs d'emploi a progressé et est supérieure à la cible : 96,7% des demandeurs sont reçus en entretien d'inscription et de diagnostic dans les 10 jours, pour une cible à 85%.
 - les indicateurs relevant d'une logique de moyens se situent à la cible, témoignant de la mobilisation de l'établissement pour redéployer les effectifs et pour augmenter le temps consacré au suivi et à l'accompagnement

Par ailleurs, si nous partageons le constat de la perfectibilité des indicateurs utilisés dans le cadre de la présente convention, il convient de nuancer les observations de la mission quant à l'absence d'audit de ces derniers. En effet, si aucun audit formel de ces indicateurs n'a été mis en place, nous avons régulièrement informé les signataires, durant toute la période de mise en œuvre de la convention, de leurs limites et cherché à prendre en considération leurs éventuels biais. Il faut rappeler que les modalités d'évaluation des résultats ne sont pas définies unilatéralement par Pôle emploi, mais conjointement avec la DARES et la DGEFP. Aussi les critiques faites au système de pilotage s'adressent-elles à l'ensemble des parties prenantes.

¹ «Au-delà des constats sur la mise en œuvre effective des actions prévues par la convention tripartite, la mission ne peut manquer de constater l'absence d'éléments d'information permettant de montrer que la valeur ajoutée de Pôle emploi est plus grande aujourd'hui que celle qui prévalait au moment de la signature de la convention » Introduction, p2

² La cible était d'être 6,7% au dessus du nombre de retours à l'emploi attendus compte tenu de la conjoncture en 2013

Pour toutes ces raisons, il paraît plus juste de s'en tenir à des éléments objectifs dans l'analyse des résultats : l'atteinte ou non des cibles et les tendances à l'amélioration par rapport à ces cibles. Pôle emploi attire l'attention sur le fait que les hypothèses fortes réalisées lors de la fixation des cibles et de leur réévaluation et l'évolution du contexte ne sont pas de nature à justifier une approche comptable de l'atteinte ou non de ces cibles au point de pourcentage près. La formulation subjective de résultats « décevants », si elle était finalement retenue, pose problème en soi et le risque d'éviter tout le reste du rapport de ses messages importants et de constituer un point d'appui à des polémiques potentiellement déstabilisatrices.

3. **S'agissant de la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, il est souhaitable d'insister à nouveau sur l'importance que nous accordons aux marges de manœuvre qui doivent être données aux conseillers, aidés par les équipes locales de direction, pour définir l'offre de service à proposer aux demandeurs d'emploi.** Il ne peut y avoir de personnalisation du service si celui qui est en charge d'accompagner le demandeur d'emploi n'est pas en mesure d'adapter les services qu'il propose à sa situation particulière. Alors que la mission préconise un encadrement renforcé de cette autonomie, nous tenons à souligner que les plus grandes marges de manœuvre n'ont pas été données sans en définir le cadre et sans en accompagner la mise en œuvre. Des instructions ont été données aux conseillers et aux équipes locales de direction non seulement pour affecter les demandeurs dans la modalité pertinente, mais aussi pour adapter leur rôle et les services à la modalité d'accompagnement. L'affectation dans la bonne modalité d'accompagnement ne dépend pas de critères administratifs mais des axes de travail du demandeur d'emploi : la levée des freins périphériques à l'emploi, l'élaboration du projet professionnel et l'adaptation au marché du travail, la stratégie et les techniques de recherche d'emploi, le retour direct à l'emploi. Le principe de l'ouverture de tous les services à toutes les modalités ne remet pas en cause le fait que certains services soient dominants dans une modalité donnée (par exemple les actions collectives sur les techniques de recherche d'emploi pour les demandeurs en accompagnement guidé, les prestations les plus intensives pour les demandeurs d'emploi en renforcé, la mise en contact avec les employeurs pour les demandeurs d'emploi en suivi). Ce cadre s'impose. Les conseillers disposent de marges de manœuvre importantes au sein de ce cadre. Il s'agit d'une rupture avec le Suivi Mensuel Personnalisé dont la dimension mécanique était prégnante. Elle nécessite d'appuyer fortement le réseau, ce que nous faisons aujourd'hui avec la démarche d'accompagnement des agences et l'accompagnement de l'encadrement. Plus de 400 personnes ont été formées en interne à l'accompagnement des équipes en agence. Cet investissement conséquent, est nécessaire pour mettre en œuvre la personnalisation et rendre le meilleur service possible au demandeur d'emploi.
4. **Il serait également opportun de nuancer les appréciations réalisées par la mission quant à la stratégie de déploiement et à l'appropriation des différentes évolutions apportées.** En ce qui concerne la nouvelle offre de service aux entreprises, son déploiement en deux temps, jugé plus adapté au regard de la capacité d'appropriation des conseillers, n'a pas nui, comme l'affirme la mission, à la mise en place d'une vision globale de cette nouvelle offre. Il s'est accompagné d'actions d'appropriations destinées à expliquer aux agents concernés le cadre général dans lequel s'inscrivait chacun des volets déployés. Il s'agissait par ailleurs d'une demande forte du réseau déjà mobilisé par les activités récurrentes et en particulier les inscriptions et la rénovation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi. Dans un cadre de temps contraint, le déploiement aurait difficilement pu être retardé après juin 2013 dans sa totalité.

Les remarques de la mission quant au défaut d'appropriation des outils de déconcentration, et notamment de la fongibilité des dépenses d'intervention par les échelons locaux, mériteraient également d'être nuancées. La stabilité de la structure de dépense de la section d'intervention au niveau national, relevée par la mission, s'explique par le fait qu'elle correspondait déjà en grande partie aux besoins exprimés par les régions. Par ailleurs elle ne préjuge en rien de l'évolution de la répartition locale des financements, et encore moins de celle des comportements des agents. Nous sommes convaincus que les nouvelles marges de manœuvre offertes aux agences sont déjà pour partie mobilisées et qu'elles le seront davantage dans les années à venir. Le manque de recul à fin 2014 invite à la prudence et à la nuance.
5. **La mission souligne l'atteinte de l'objectif de retour à l'équilibre et les efforts volontaristes de maîtrise de certaines dépenses de fonctionnement. Néanmoins, contrairement à ce que laisse supposer le rapport,**

les dépenses d'immobilier et de personnel n'ont pas été exemptées de l'effort général sur les dépenses de Pôle emploi.

D'une part, les dépenses de personnel ont connu une modération pendant la période 2012 – 2014 (fin de l'accord « Séniors », négociation annuelle obligatoire sans revalorisation salariale sur 2012 et 2013, négociation de la nouvelle classification menée avec un cadre budgétaire contraint). Par ailleurs, Pôle emploi a financé 700 ETP parmi les 4 000 renforts tant en masse salariale qu'en frais de fonctionnement grâce à des efforts sur le personnel et le fonctionnement dont l'immobilier.

D'autre part, le schéma immobilier poursuit son déploiement avec un coût pluriannuel actualisé inférieur aux engagements pris vis-à-vis du conseil d'administration malgré les renforts d'effectifs. Par ailleurs, les projections sur la période triennale à venir montrent que le dynamisme des dépenses de loyers ne fait pas peser de risque sur l'équilibre financier et que les charges afférentes aux locaux baissent dès 2016 du fait d'un parc rénové et dont la maintenance est désormais maîtrisée. Enfin, les surloyers et doubles loyers, induits par le schéma, diminuent progressivement, notamment à partir de 2018.

Ainsi, les efforts réalisés ces dernières années permettent à Pôle emploi d'envisager le financement d'investissements structurants du prochain triennal sans remettre en cause sa situation financière.

Le mandat de la mission était limité au bilan de l'actuelle convention. Aussi ne commenterons-nous pas dans le détail les recommandations formulées. Pôle emploi rejoint néanmoins le constat de la mission quant à la nécessité d'approfondir cette transformation. Il convient d'ailleurs de noter que nous avons partagé en toute transparence les difficultés rencontrées (appropriation de l'offre de service entreprise, par exemple) ainsi que les actions initiées par la suite. **Nous sommes en accord avec la grande majorité des recommandations et envisageons même d'aller plus loin sur certains sujets, sous réserve des orientations qui seront arrêtées dans le cadre de la prochaine convention tripartite. En particulier :**

- l'entretien d'inscription et de diagnostic deviendrait un moment entièrement consacré au diagnostic de la situation du demandeur d'emploi, l'objectif étant que le demandeur d'emploi ait connaissance de ses droits à indemnisation avant même le premier entretien ;
- la différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pourrait être approfondie par le recours à des modalités plus précoces d'accompagnement pour ceux qui en ont le plus besoin, une plus grande personnalisation des entretiens et le développement des services mobilisables en toute autonomie pour tous les demandeurs d'emploi qui le souhaitent ;
- des alertes pourraient permettre de mieux adapter l'accompagnement et de prévenir les risques de chômage de longue durée plus efficacement que les entretiens obligatoires des 4^{ème} et 9^{ème} mois ;
- l'offre de service à l'attention des entreprises pourrait être renforcée non seulement par la poursuite de son appropriation mais aussi par la création d'une dominante d'activité « entreprises » permettant de rendre l'offre de service aux entreprises plus accessible et plus efficace. Les expérimentations menées en 2014 dans cinq régions ont démontré l'impact positif de cette spécialisation entreprises, tant sur la satisfaction des entreprises que sur la satisfaction des offres d'emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi ;
- la logique de complémentarité avec les partenaires pourrait être renforcée au-delà de la montée en puissance de l'accompagnement global mis en place avec les Conseils généraux.

II. REMARQUES DETAILLEES

SUR LE CONSTAT 1 : « DANS UN CONTEXTE MARQUE PAR UNE AUGMENTATION CONTINUE DE LA DEMANDE D'EMPLOI, POLE EMPLOI A CONTINUE D'ACCUEILLIR ET D'INDEMNISER LES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES TOUT EN REEQUILIBRANT SES COMPTES »

Les éléments de conjoncture rapportés par la mission sont essentiels à la compréhension du rapport et non contestés par Pôle emploi. Quelques éclairages sont toutefois à apporter concernant l'atteinte des objectifs et les efforts réalisés en termes d'efficience.

➤ **Nos remarques concernant la performance de Pôle emploi sur ses missions de base**

Contrairement à ce qui est indiqué par la mission³, l'indicateur taux de premier paiement dans les délais est aujourd'hui à la cible (93,5 % en septembre 2014) et continue par ailleurs de progresser. Ce résultat non visible par la mission au moment de son expertise correspond à une forte mobilisation opérationnelle, dans un contexte où le nombre de dossiers traités a augmenté de 6% en un an.

➤ **Nos remarques concernant la maîtrise de l'équilibre budgétaire**

La prévision d'atterrissage pour 2014 est disponible depuis l'intervention de la mission (à hauteur de + 16 M€). Le résultat cumulé de Pôle emploi sur la période 2012-2014 devrait ainsi être positif et s'élever à 26 M€ en tenant compte de cette prévision d'atterrissage 2014, contre un déficit cumulé de 20 M€ figurant sur le rapport. Cette prévision d'atterrissage prend bien en compte une projection des provisions relatives au contentieux URSSAF.

S'agissant de la production d'un arrêté des comptes au 30 juin, elle répond à des enjeux de pilotage budgétaire et financier interne sans publication externe et sans rapport avec les besoins de l'Unédic, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport.

La mission met en avant une diminution des dépenses d'intervention de 40,6 M€ et indique que cela conduit à ce que le montant moyen des dépenses d'intervention sur la période 2012- 2013 se retrouve juste en deçà de la somme prévue au budget primitif 2012, ce qui d'après la mission contredit la convention tripartite. S'il est vrai que les dépenses d'intervention ont bien baissé de 40,6 M€ entre 2011 et 2013, cette baisse est uniquement liée aux dépenses relatives aux conventions particulières qui font l'objet d'un financement spécifique (- 60 M€ entre 2011 et 2013). En effet, les dépenses financées par le budget propre de Pôle emploi sont en progression de + 39,5 M€ entre 2011 et 2013, après retraitement des charges à payer 2012. Ainsi les dépenses d'intervention hors convention particulière ressortent à 715 M€ en moyenne sur la période 2012 et 2013 soit à un niveau très proche du niveau plancher de 720 M€ (-0,7%), qui faisait l'objet d'un engagement dans la convention tripartite. Par ailleurs, le budget socle 2014 devrait être entièrement consommé, ce qui représenterait sur les 3 ans un écart ramené à -0,4% par rapport à l'engagement pris dans le cadre de la convention tripartite. Le terme de « contradiction avec la convention tripartite » est donc inapproprié.

S'agissant de la sous-exécution de la masse salariale mise en avant par la mission de 83,3 M€ par rapport au budget, elle s'explique par des événements exceptionnels notamment :

- La sous-consommation des effectifs en lien avec les vagues de recrutement des renforts qui ont conduit à une titularisation massive des CDD et à un ralentissement des remplacements des départs,
- Le retard de mise en œuvre de la nouvelle classification.

Les exécutions prévisionnelles 2014 du plafond d'emploi et de la masse salariale sont prévues en conformité avec le cadrage budgétaire.

³ « Pôle emploi reçoit aujourd'hui 96,7% des demandeurs d'emploi en entretien d'inscription et de diagnostic (EID) en moins de dix jours, pour une cible de 85%, et prend les décisions concernant l'indemnisation dans les délais impartis pour 90,2% des demandeurs d'emploi, un taux en progression de 1,3 point par rapport au niveau de 2012, mais en deçà de la cible (93%) »

Enfin, concernant les dépenses immobilières, même s'il est vrai que ces dépenses ont progressé ces dernières années, elles n'ont pas été exemptées pour autant de l'effort général de maîtrise des dépenses. En effet, il est d'abord à noter que ces augmentations sont en deçà du coût pluriannuel du schéma immobilier tel que présenté au conseil d'administration de Pôle emploi en 2010, malgré les renforts d'effectifs.

L'augmentation des loyers est ainsi due à la mise en œuvre du schéma immobilier qui induit :

- des coûts non pérennes de surloyers et de doubles loyers. Les surloyers, qui s'étalent sur 6 ou 9 ans, permettent le financement des aménagements intérieurs. En effet, la capacité financière et les moyens humains de Pôle emploi ne peuvent pas absorber le coût et le pilotage des travaux d'un nombre si conséquent d'opérations,
- une augmentation de la base loyer liée à la politique immobilière de Pôle emploi qui privilégie pour ses nouveaux sites la location à la construction et l'achat des bâtiments (effet substitution propriété en loyer). Une cession en bloc des locaux en propriété est par ailleurs en cours,
- l'augmentation du loyer facial du fait de la qualité technique des nouveaux bâtiments loués et des m² supplémentaires pris à bail en lien avec les renforts d'effectifs.

Ainsi, seule l'augmentation du loyer facial hors surloyers et doubles loyers est pérenne. Elle est évaluée à seulement 16% entre 2009 et 2016 (hors effet de l'indexation des loyers) et intègre une augmentation des m² pris à bail de 3,5% du fait du renfort des effectifs. Il convient à ce titre de remarquer que l'intégration des renforts (14,3% depuis la création de Pôle emploi) n'a pas induit une augmentation de la surface du parc immobilier à hauteur de ce volume de nouveaux effectifs, l'optimisation des locaux existants et du référentiel immobilier ayant été largement mis en œuvre. Par ailleurs, la remise à neuf des locaux va induire dans les années qui viennent une baisse des dépenses de maintenance dont les effets se font déjà ressentir. Enfin, il est à noter que chacune des opérations immobilières fait l'objet d'une validation par la direction générale et doit respecter le bail type de Pôle emploi qui protège l'Etablissement de coûts futurs en tant que locataire.

➤ Nos remarques concernant l'allocation des ressources

En complément de ce qui est indiqué par la mission⁴, l'objectif de redéploiement des fonctions support suit la trajectoire prévue, et l'atteinte de la cible des 600 ETP au 31 décembre 2014 n'est pas remise en cause. Ainsi, au 30 juin 2014, 526 ETP ont été redéployés, soit près de 90% de l'effort qui était à réaliser. Par ailleurs, les problèmes de fiabilité dans la collecte des données ont été traités. Ils concernaient la prise en compte des directeurs territoriaux eux mêmes, ce qui joue à la marge dans les redéploiements effectués.

L'indicateur lié à la progression du temps consacré à l'activité de suivi et d'accompagnement est aujourd'hui fiabilisé, et d'importants leviers ont été mobilisés pour atteindre la cible 2014.

La source de l'indicateur a évolué au cours de la convention. L'outil qui est maintenant utilisé dans le calcul de l'indicateur est l'outil qui sert à la planification des activités en agence. Si une période de fiabilisation a été nécessaire, les pratiques de planification peuvent être considérées comme représentatives de la réalité. Il s'agit donc aujourd'hui du bon approchant du temps consacré au suivi et à l'accompagnement.

De nouveaux leviers ont été mobilisés dont :

- la poursuite des actions de simplification des actes métier et de redéploiement des fonctions support ;
- le redéploiement de conseillers vers des modalités d'accompagnement où ils consacrent davantage de temps à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (avec la montée en puissance de l'accompagnement global et renforcé notamment) ;
- la diminution de l'appel aux conseillers en agence sur l'activité d'accueil téléphonique.

⁴ Synthèse, p2 : « En effet, s'agissant de l'objectif de redéploiement de 600 ETP depuis les fonctions supports, si la cible intermédiaire à fin 2013 a été dépassée, l'absence d'information sur les résultats obtenus au 30 juin 2014 ne permet pas de se forger une opinion sur l'objectif final et montre des problèmes de fiabilité dans la collecte des données pertinentes »

Cela montre toute l'importance qui est accordée au renforcement des moyens consacrés au suivi et à l'accompagnement et permettra d'atteindre la cible fixée dans la convention tripartite.

L'analyse des planifications locales montre une tendance à l'accroissement du temps individuel planifié sur le suivi et l'accompagnement pour les conseillers avec un portefeuille, en particulier ceux des modalités de suivi guidé et renforcé. L'effort consacré au suivi et à l'accompagnement a ainsi été poursuivi de manière globale pour accroître le nombre de demandeurs d'emploi accompagnés et de manière individuelle pour donner plus de marges de manœuvre aux conseillers avec un portefeuille de demandeur d'emploi. Les travaux ont montré des variations entre agences, dont une partie s'explique par la situation territoriale. Pôle emploi a engagé en 2014 des actions pour peser sur la part des variations qui seraient liées à des besoins d'amélioration de l'organisation et du management local (dans le cadre de la démarche d'accompagnement des agences et de la mise en place d'outils de pilotage par les résultats).

Ces redéploiements permettent notamment de développer au sein de Pôle emploi un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi. Cet accompagnement qui n'existait pas stricto sensu avant 2012 bénéficie aujourd'hui à plus de 190 000 demandeurs d'emploi au 1^{er} juillet 2014.

Ces résultats de redéploiements ne valorisent pas tous les efforts qui ont été faits pour absorber l'augmentation de l'activité liée à la dégradation de la conjoncture pendant la période de la convention tripartite. Consacrer 2 000 ETP en plus sur le suivi et l'accompagnement alors que la conjoncture se dégrade représente un effort bien plus élevé.

Pôle emploi a, comme le souligne la mission, mobilisé un grand nombre des leviers qui sont à sa main pour redéployer du temps vers le suivi et l'accompagnement. Afin de continuer à améliorer l'offre de services et en particulier à développer les capacités d'accompagnement renforcé, le modèle de répartition des activités des conseillers va être réinterrogé, pour consacrer moins de temps aux tâches administratives ou contraintes et plus de temps aux opérations où la valeur ajoutée des conseillers est la plus grande (orientation, conseil, accompagnement). On considère ainsi aujourd'hui qu'un conseiller consacre plus d'un quart de son temps opérationnel à l'accueil sur flux.

SUR LE CONSTAT 2 : « POLE EMPLOI, COMME L'Y ENGAGEAIT LA CONVENTION TRIPARTITE, A PAR AILLEURS PROFONDEMENT REMODELE SES OFFRES DE SERVICES, QUI NE SONT TOUTEFOIS PAS ARRIVEES A MATURITE »

La fin d'une approche mécaniste et uniforme de l'accompagnement est un changement très important dont on ne peut pas prétendre pouvoir mesurer tous les effets à la date d'intervention de la mission.

Concernant les modalités de mise en œuvre des évolutions, sur lesquelles la mission s'interroge, plusieurs précisions peuvent être apportées pour éclairer les rapporteurs sur les choix effectués.

Sur le fond, il est nécessaire de réaffirmer le choix stratégique de donner aux conseillers des marges de manœuvre dans leur gestion de la relation aux demandeurs d'emploi et entreprises. Ces orientations en faveur de la personnalisation et d'une autonomie encadrée des conseillers sont au cœur de la dernière convention tripartite et doivent être ici rappelées.

➤ **Nos remarques concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi**

Le premier point mentionné par la mission concerne le rééquilibrage progressif en cours des portefeuilles de demandeurs⁵. Il ne nous paraît pas pertinent.

Il est étonnant de voir dans cette évolution de la répartition des demandeurs d'emploi par modalité une marque d'inachèvement de l'offre. En effet, l'objectif d'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'accompagnement renforcé était fixé dès la mise en place des modalités de suivi et d'accompagnement, mais il nécessite de dégager du temps supplémentaire pour le suivi et l'accompagnement. Ce temps a donc été dégagé progressivement à mesure que les gains d'efficacité et les recrutements dans le réseau se sont concrétisés. A la fin de la convention 2012-2014, le temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi aura ainsi augmenté de 4 000 ETP, soit une augmentation de 60%. Cette augmentation a été rendue possible, à part égale, par les efforts de redéploiements internes et par les recrutements effectués.

Il s'agit d'un effort historique en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ce tournant a requis des évolutions organisationnelles d'ampleur et il se poursuit. D'ici la fin de l'année 2014, Pôle emploi s'est engagé à proposer un accompagnement renforcé à 80 000 demandeurs d'emploi supplémentaires dans le cadre du plan seniors. A fin octobre 2014, plus de 3 400 conseillers réalisent l'accompagnement renforcé et près de 215 000 demandeurs d'emploi en bénéficient. La mise en place de l'accompagnement global, qui a démarré début 2014, et de l'accompagnement renforcé des jeunes, mis en place à partir de juillet 2014, renforce les capacités d'accompagnement plus intensives de Pôle emploi.

On observe les premiers résultats de cette plus grande personnalisation. Après cinq années de baisse successive de cet indicateur, une nette amélioration concernant l'adaptation des services à leur situation a été observée (56,5% fin 2013 soit +4 points par rapport à début 2012). En termes de retour à l'emploi, l'évaluation a permis de montrer les apports de l'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi. Malgré la structure particulière de cette population (public éloigné du marché du travail et/ou avec des difficultés personnelles importantes et ayant besoin d'un accompagnement intense), son taux de retour à l'emploi est comparable à celui de la modalité guidé. Cette performance témoigne des bénéfices engendrés par des contacts plus réguliers et une plus grande personnalisation de l'accompagnement. Elle nous invite à poursuivre le rééquilibrage des portefeuilles, garant de la mise en place d'un accompagnement renforcé effectif pour davantage de demandeurs d'emploi.

⁵ Synthèse, p3 « La nouvelle offre de services [aux demandeurs d'emploi] ne semble [...] pas être arrivée à maturité, à en juger la poursuite du rééquilibrage entre les différents portefeuilles »

La mission s'inquiète également du cloisonnement entre les modalités dont elle considère qu'il est un frein à la personnalisation, ce que rien n'étaye à ce jour.

L'une des priorités post-fusion, liée à la mise en place du Suivi Mensuel Personnalisé (SMP), était de permettre au demandeur d'avoir un suivi sur la durée avec un unique conseiller référent. La personnalisation de l'accompagnement ne remet pas en cause la nécessaire continuité de l'accompagnement. Les conseillers étant en charge d'une modalité d'accompagnement, le changement de modalité nécessite un changement de conseiller. C'est un fait important à prendre en compte dans l'interprétation des changements de modalité. Il est certain en revanche que la plus grande appropriation des modalités permettra progressivement de fluidifier les passages d'une modalité à l'autre. Il était par nature difficile d'observer la fréquence de ces changements moins d'un an après la mise en œuvre des nouvelles modalités. Nous proposons néanmoins d'aller plus loin lors de la prochaine convention tripartite sur ce sujet avec un entretien systématique de ré-interrogation de la modalité. Nous en proposons la mise en place pour les demandeurs les moins en contact avec Pôle emploi (modalité suivi).

La question du nombre d'entretiens est également posée.

Les chiffres relevés par la mission semblent partiels. La proportion de demandeurs d'emploi en renforcé sans entretien ni contact sur une période de 5 mois n'a été observée que sur une période de 6 mois, peu de temps après la mise en place des modalités (entre septembre 2013 et février 2014). Le nombre moyen d'entretiens en guidé et renforcé, qui est jugé faible, a lui aussi été estimé sur une période de 6 mois. Par ailleurs, les statistiques présentes dans le rapport ne prennent en compte que les entretiens personnalisés en excluant les entretiens dits obligatoires avec le conseiller référent, prévus par la convention tripartite. Ils ne prennent pas en compte tous les contacts avec les demandeurs d'emploi, y compris lors d'entretiens physiques. En particulier l'EID et les entretiens réalisés à l'accueil de second niveau en agence ne sont pas pris en compte. Enfin, tous les contacts, mails et téléphoniques, avec le conseiller référent ne sont pas non plus comptabilisés.

Néanmoins, pour progresser sur ce champ, les évolutions proposées dans le cadre de la prochaine tripartite viseraient à mieux mobiliser le temps disponible pour l'accompagnement pour développer les contacts personnalisés, en fonction des besoins des demandeurs d'emploi. Par exemple, la mise en place de dominantes d'activité et les évolutions de l'accueil pourraient permettre aux conseillers d'avoir une activité moins fragmentée et de mieux utiliser le temps dont ils disposent pour accompagner le demandeur d'emploi et répondre à ses sollicitations. Un effort de simplification et de réduction des tâches administratives à réaliser par le conseiller libérerait aussi du temps pour les contacts directs avec les demandeurs d'emploi.

Une offre de service ne saurait, en revanche, être jugée à l'aune d'un seul de ses moyens de mise en œuvre, fût-il aussi important que les entretiens physiques avec le demandeur d'emploi. A ce titre, les résultats de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant leur suivi mais aussi en matière de retour à l'emploi déjà partagés sont le véritable juge de paix et indiquent que l'offre de services a déjà produit des résultats.

La préoccupation de la mission sur la qualité du diagnostic est partagée par Pôle emploi et appelle des actions fortes dans le cadre de la prochaine convention tripartite.

Partageant avec la mission la nécessité de le renforcer, nous avons positionné la qualité du diagnostic en tête des objectifs du prochain cycle, tout en étant conscients des difficultés de mise en œuvre. L'outillage, par exemple, est un levier important mais il faut être très prudent dans ce domaine et s'assurer de la bonne articulation avec l'expertise des conseillers. La mise en place du profilage des demandeurs d'emploi avait échoué avant la création de Pôle emploi. Les éléments de benchmark dont nous disposons montrent aussi que les pays qui avaient pu aller très loin en matière de profilage reviennent en arrière pour donner plus de place à l'évaluation réalisée par le conseiller. L'outil d'aide au diagnostic à l'étude utilise les données connues du demandeur d'emploi et du marché du travail et est donc conçu comme une aide pour le conseiller pour réaliser l'entretien de diagnostic. La qualité du diagnostic pose aussi la question de l'organisation du premier entretien, avec à l'étude la capacité à pouvoir traiter en amont et à distance l'inscription et la demande d'allocation. Un outil d'analyse des portefeuilles serait aussi mis à disposition au premier semestre 2015 afin d'aider les conseillers à adapter l'accompagnement tout au long du parcours du demandeur d'emploi.

La mission mentionne enfin, comme un frein à l'égalité de traitement, la question du degré d'autonomie accordé aux agents, et exprime en particulier sa crainte d'une « *perte de repères et une compréhension hétérogène du contenu de l'offre de services* ».

Comme il a été dit, les marges de manœuvre des conseillers s'exercent dans un cadre défini, avec l'appui de l'équipe locale de direction. Elles sont indispensables à la personnalisation du service.

La personnalisation consiste à adapter à la fois le mode et la fréquence des contacts aux besoins des demandeurs d'emploi. Les entretiens personnalisés sont d'ailleurs majoritaires dans les contacts avec les demandeurs d'emploi.

Si un temps d'appropriation est nécessaire, il ne faudrait pas laisser entendre que les caractéristiques et le contenu des modalités ne sont pas définis. Pour les résumer ici :

- ces trois modalités s'adressent à des demandeurs d'emploi dont le degré d'autonomie et les besoins sont différents : retour direct à l'emploi et autonomie en suivi ; stratégie, recherche d'emploi et mobilité professionnelle avec un besoin d'appui régulier en guidé ; combinaison des problématiques et accompagnement resserré en renforcé ;
- le rôle du conseiller est différent : il s'agit avant tout dans la modalité suivi de répondre aux sollicitations des demandeurs d'emploi et de suivre la mise en œuvre des actions. En renforcé, le conseiller accompagne le demandeur d'emploi dans la réalisation de ses démarches et des actions ;
- la fréquence et les modalités de contact privilégiées sont différentes ;
- les prestations restent ouvertes à tous mais sont mobilisées en fonction des axes de travail des demandeurs d'emploi (prestations plus intensives et liées au projet en renforcé).

	SUIVI	GUIDE	RENFORCE
Publics	■ Demandeurs d'emploi ex : plus autonomes dans leur recherche d'emploi et proches du marché de l'emploi	■ Demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et/ou pour réorientation de leur projet professionnel	■ Demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi et ayant besoin d'être fortement accompagnés dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel
Principaux services mobilisés	■ Demandeurs d'emploi dont la problématique relève principalement de la recherche d'emploi	■ Demandeurs d'emploi dont la problématique relève principalement de la recherche d'emploi ou de la mobilité professionnelle	■ Demandeurs d'emploi dont la problématique peut relever de la recherche d'emploi ou de la mobilité professionnelle, de la recherche d'emploi ou d'une combinaison de ces problématiques
	■ Mise en relation	■ Contacts diversifiés avec le conseiller (intérêt, canal, fréquence, durée)	■ Contacts fréquents avec le conseiller référent
	■ Services en autodétermination	■ Prestations courtes	■ Prestations d'accompagnement continue
	■ Actions collectives	■ Mise en relation et recherche d'adresses ciblées	■ Mise en relation, accompagnement de la mise en relation (MER) et recherche d'offre ciblée
	■ Contacts dématérialisés avec le conseiller référent	■ Actions collectives	■ Actions collectives
	■ Aides et mesures, en particulier : AFPR, POE, ...	■ Aides et mesures, en particulier : AIF, DIF, AFPR, POE	■ Aides et mesures, en particulier : formations qualifiantes, AIF, ...
Rôle du conseiller référent	■ Favorise les mises en contact avec des employeurs	■ Appuie le demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi et dans la mise en œuvre du plan d'action	■ Apporte un soutien renforcé au demandeur d'emploi dans sa recherche de retour à l'emploi et dans la mise en œuvre du plan d'action
	■ Supervise la recherche d'emploi et et vérifie que le demandeur d'emploi met en œuvre son plan d'action	■ Accompagne le demandeur d'emploi, lui permet les services et, si besoin, prend certaines actions avec lui	■ Accompagne le demandeur d'emploi dans ses démarches et dans la réalisation du plan d'action
Contacts intermédiaires	■ Peu fréquents	■ Réguliers	■ Fréquents, rythme soutenu
	■ Le plus souvent dématérialisés	■ Physiques, téléphoniques	■ Le plus souvent physiques
Durée de l'accompagnement	■ Pas de durée limitative des modalités de suivi et d'accompagnement, au sens d'indicateurs de vigilance à destination du conseiller et de l'équipe locale de direction. L'entretien du 9 ^{ème} mois des actions permet de se réinterroger sur la modalité de suivi et l'accompagnement, et en particulier pour les demandeurs d'emploi en suivi		
Contacts finaux	■ Le demandeur d'emploi dispose des services pole-emploi.fr, du 2049, et de l'accueil physique pour répondre à ses questions de premier niveau. A un second niveau, le demandeur d'emploi est en contact avec son conseiller référent.		

Source : Présentation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi, 2012

Ces éléments de contenu sont systématiquement valorisés dans le cadre de nos actions d'appropriation, et en particulier dans la démarche en cours d'accompagnement des agences qui interroge et cadre les actes métier « diagnostic » et « accompagnement ». La démarche vise précisément à permettre aux conseillers et aux équipes locales de direction d'interroger leurs pratiques au regard des incontournables attendus dans le cadre de la nouvelle offre de service. Plus de 400 accompagnateurs régionaux ont été formés à ces attendus et accompagnent ainsi les agences dans la prise en main de ces nouvelles marges de manœuvre. Par ailleurs, contrepartie essentielle de ces marges de manœuvre, le pilotage par les résultats est installé. A tous les niveaux, jusqu'à l'agence, l'ensemble de l'établissement a une vision claire des résultats attendus et peut

s'interroger sur sa contribution. L'absence de cette vision claire sur les résultats dans les agences privait auparavant les agents concernés de repères. Moins de normes, mais plus d'attention portée aux résultats : tels sont les deux piliers aujourd'hui installés dans le réseau.

Le socle théorique constituant les modalités n'est pas pour autant figé, et pourrait notamment être réactualisé à la lumière de la prochaine convention tripartite :

- pour prendre en compte l'évolution de la modalité suivi, qui se distinguerait encore davantage du guidé et du renforcé en mettant plus encore l'accent sur l'auto-délivrance des services ;
- pour répondre aux exigences du conseil en évolution professionnelle, les demandeurs d'emploi ayant un besoin d'accompagnement à la mobilité professionnelle pourraient bénéficier d'un conseil personnalisé (identification des compétences, élaboration et étude du projet, définition de la stratégie de mise en œuvre) mais aussi d'un appui à la définition des actions à mener et à leur mise en œuvre, allant le cas échéant jusqu'à la construction du parcours de formation.
- pour prendre en compte l'accompagnement global qui vient compléter les trois modalités d'accompagnement : l'accompagnement global s'adresse aux demandeurs d'emploi présentant un cumul de freins sociaux et professionnels entravant l'accès à l'emploi et nécessitant un suivi coordonné avec le conseil général

➤ Nos remarques concernant l'offre de service entreprises et la transparence du marché du travail

Les difficultés de déploiement de l'offre de services aux entreprises ne sont pas avant tout une question de calendrier. Par ailleurs, ce choix de calendrier était la condition *sine qua non* pour atteindre des résultats avant la fin de la convention

Inscrit dans la convention tripartite, le déploiement de la nouvelle offre de service aux entreprises devait produire de premiers résultats avant la fin du triennal. Ce séquençage ne permettait ni un déploiement en 2012, sans préparation ni acculturation des équipes, ni un déploiement en 2014, trop tardif pour obtenir des résultats sur l'un des axes prioritaires de la convention. La principale préoccupation était celle de la capacité du réseau à s'approprier simultanément deux offres de service personnalisées, l'une destinée aux demandeurs d'emploi et l'autre s'adressant aux entreprises. C'est cette raison qui a prioritairement poussé Pôle emploi à ajuster le calendrier en lançant la nouvelle offre en juin plutôt qu'en janvier 2013 et qui a conduit à donner des marges de manœuvre aux régions pour adapter le rythme de mise en œuvre. Les ateliers d'appropriation ont été mis en œuvre de façon progressive, avec un objectif d'appropriation homogène pour début 2014. Dans cette perspective, une méthode visant à renforcer l'appropriation a été mise à disposition du réseau fin 2013. Aujourd'hui, l'offre fait partie intégrante des actes métier revus dans le cadre de l'accompagnement des agences et du pilotage. Elle est évaluée via le nouveau tableau de bord unique, qui comprend un volet performance et satisfaction employeurs.

D'avantage qu'une problématique « déploiement », que nous identifions mais à laquelle il nous semble avoir apporté une réponse, l'offre de service aux entreprises semble mise en difficulté par des contraintes organisationnelles :

- éparpillement du temps planifié qui fait obstacle à une personnalisation de services délivrées et à une mise en œuvre pleine et entière de services nécessitant plusieurs jours d'affilée ou proches pour être réalisés (exemple : analyse de poste, promotion de la méthode de recrutement par simulation, etc.)
- manque de lisibilité pour les entreprises des conseillers qui s'occupent de leurs recrutements, discontinuité dans les relations ou délais trop longs, qui génèrent un déficit de confiance et de satisfaction ;
- manque de visibilité et de continuité pour les conseillers qui ont des relations avec les entreprises, et ceux qui ont des portefeuilles de demandeurs d'emploi, faisant obstacle à une promotion de profils avisée et intégrée dans les pratiques.

C'est la raison pour laquelle les travaux en cours visent à instaurer dès juin 2015 une « dominante d'activité » entreprise pour certains conseillers. Cette évolution permettra notamment de professionnaliser leurs actions sur des actes métier complexes, comme la prospection ou la méthode de recrutement par simulation (MRS). La future organisation des Conseillers à dominante Entreprises apportera aussi une

stabilité et une continuité dans les relations avec les entreprises. Cette stabilité est nécessaire au dialogue entre les entreprises, les conseillers Pôle emploi et les profils de demandeurs d'emploi. A temps planifié constant, mais sur un nombre resserré de conseillers, il est attendu une meilleure efficacité et un meilleur impact des relations avec les entreprises au bénéfice des demandeurs d'emploi en accompagnement.

Concernant la transparence du marché du travail, la mission reconnaît les efforts de Pôle emploi pour favoriser la rencontre directe entre l'offre et la demande. Ses inquiétudes concernant la montée en charge « progressive » de l'agrégation des offres ne sont cependant pas confirmées par les chiffres d'octobre 2014. En effet 30 des 50 partenariats attendus pour la fin de l'année sont aujourd'hui signés (contre 16 en juin 2014). 94 000 offres agrégées sont visibles sur pole-emploi.fr au 24 octobre 2014. L'objectif de 100 000 offres agrégées en fin d'année pourra être atteint grâce à l'augmentation en cours du nombre de partenaires. Par ailleurs, les autres chantiers liés à la transparence du marché du travail progressent selon les jalons annoncés : diffusion des offres dans 8 régions pilotes à compter de décembre 2014 (contre 2 régions aujourd'hui), avec un focus sur les offres difficiles à pourvoir, puis diffusion des profils de candidats sur des sites d'emploi dans une région pilote, également avant la fin de l'année.

➤ **Nos remarques concernant la déconcentration et la territorialisation**

Nous partageons avec la mission le souci de pouvoir donner aux directeurs régionaux une vision de leurs objectifs et de la déclinaison des indicateurs dès le début de l'année.

Nous portons ainsi l'objectif dans le cadre des négociations en cours de pouvoir disposer avant la fin de l'année 2014 de l'ensemble des indicateurs et des cibles associées et que ceux-ci puissent être déclinés localement dès le début de l'année.

Nous ne portons en revanche pas la même appréciation sur la réalité de la prise en main des marges de manœuvre par le réseau de Pôle emploi.

Plus de 300 dispositifs locaux en faveur des demandeurs d'emploi sont aujourd'hui mis en œuvre par les régions sur l'ensemble du territoire dans le cadre des marges de manœuvre qui ont été octroyées en 2014 par le conseil d'administration pour la mobilisation des dépenses d'intervention. Le but étant de répondre aux besoins locaux, aucun objectif n'avait été fixé en la matière. Compte tenu du caractère novateur et expérimental de la démarche, il est difficile de considérer ce nombre comme limité. D'autres dispositifs sont prêts à être déployés dans les régions, dès lors que cette possibilité de mettre en place des dispositifs locaux en faveur des demandeurs d'emploi aura été pérennisée. Les initiatives locales ne se résument par ailleurs pas à ces dispositifs locaux mais comprennent l'ensemble des partenariats noués localement pour compléter l'offre de service de Pôle emploi. Le dynamisme des partenariats locaux a été souligné par la mission. Enfin, le constat fait au niveau national de la stabilité de la structure des dépenses d'intervention ne signifie pas nécessairement que ces marges de manœuvre n'ont pas été utilisées, ou au moins jugées utiles, au niveau local.

Des avancées concrètes peuvent être anticipées dans le champ du partenariat renforcé avec les missions locales dans le cadre du renouvellement de l'accord

Les travaux engagés pour renouveler le partenariat renforcé avec les missions locales prennent en compte les points à améliorer relevés dans le cadre de l'évaluation du dernier accord de partenariat pour la période 2010 - 2014 par le cabinet Geste et le CEE.

L'enjeu du nouveau partenariat sera de renforcer le principe de complémentarités d'expertises entre les deux réseaux pour construire une offre de service partenariale en direction des jeunes sur chaque territoire.

Le socle du partenariat renforcé doit selon nous s'appuyer sur le savoir faire respectif des deux partenaires :

- un accompagnement personnalisé socioprofessionnel qui passe par une bonne connaissance des problématiques des jeunes et une approche globale (emploi/social) pour les Missions locales

- un accompagnement personnalisé et un positionnement sur le champ professionnel qui se fonde sur une bonne connaissance du marché du travail et des problématiques d'accès et de retour de l'emploi pour Pôle emploi.

Ainsi les jeunes demandeurs d'emploi pris en charge par les missions locales seraient repérés sur la base de leurs besoins d'accompagnement au regard des spécificités de chaque réseau et de leur degré d'autonomie sociale et professionnelle. La délégation du PPAE se ferait à partir des besoins du jeune et non en fonction de critères administratifs (formation, années d'expérience par exemple). Il en serait de même pour la mobilisation de services par l'un ou l'autre réseau.

Le nouveau partenariat se fonderait sur un projet de coopération local dont l'objectif serait de concourir à l'accès ou le retour à l'emploi des jeunes. Sur la base de leurs complémentarités respectives, Pôle emploi et les missions locales s'engageraient à définir le projet local de coopération opérationnelle formalisé dans une convention locale de partenariat. Le projet local pourrait permettre de :

- partager le diagnostic et définir les critères de prise en charge des jeunes,
- garantir la connaissance réciproque des offres de services pour pouvoir mettre en œuvre l'offre de service partenariale ;
- co-construire un plan d'actions en direction des jeunes et des entreprises en cohérence avec les orientations nationales (alternance, prescription des contrats aidés, événement emploi...).
- créer les conditions d'accès pour mettre à disposition de manière réciproque les prestations, mesures et offre de formation et organiser les passerelles entre les opérateurs ;

Sur le plan financier, nous proposons le versement d'une subvention globale avec un choix laissé au niveau de chaque territoire. En effet Pôle emploi propose de verser, en contrepartie de la délégation de suivi du PPAE, une subvention globale, qui pourrait se traduire par l'affectation d'agents à la mission locale si cette option est retenue dans le projet local de coopération. La répartition régionale de cette subvention pourrait s'effectuer au regard de la DEFM à fin septembre de l'année N-1, du nombre de missions locales, de leur implantation et de leur capacité d'intervention sur le territoire. Elle serait révisable par voie d'avenant chaque année. Sur la base de l'élaboration du projet local de coopération, les partenaires établiraient l'affectation de ressources la plus efficace. La subvention s'appuierait sur un engagement de volume minimum de jeunes à orienter vers les Missions locales au niveau national et une fourchette négociée entre les partenaires au niveau local. Cette évolution permettrait selon nous de s'adapter aux réalités locales, aux besoins des jeunes, à la nature du projet développé et aux choix des acteurs de chaque territoire.

Le niveau territorial deviendrait ainsi le lieu de déclinaison de l'accord cadre national.

Le projet local de coopération devrait garantir que tous les jeunes en demande d'emploi et d'insertion sur le territoire sont pris en charge par l'un ou l'autre des partenaires et le cas échéant par les deux, pour les conduire vers une insertion professionnelle durable.

Les réciprocity d'offre de service de chacun des partenaires seraient renforcées et décrites localement. Pour assurer la lisibilité des interventions en direction des entreprises et optimiser les moyens de chacun des réseaux, Pôle emploi propose de l'organiser soit sur la base de coopérations entre les réseaux soit avec la mise en place d'équipes communes dédiées à la relation entreprise.

Sur le plan des échanges de données dématérialisées, les systèmes d'information doivent être des interfaces performantes afin de pouvoir visualiser les parcours proposés aux jeunes par l'une et l'autre structure. Suites aux évolutions réalisées courant 2014 dans les systèmes d'information de chacun des partenaires relatives au champ des alertes (fins de cotraitance, gestion des événements, ...) et à l'enrichissement des informations dont l'intégration des actes métier des missions locales dans le SI de Pôle emploi, il est prévu à très court terme des améliorations dans la navigation et la cinématique de DUDE. Il est à noter qu'en 2014, OPUS (qui a remplacé epartenet depuis le 01 janvier 2014) permet aux Missions locales et aux Cap emploi de partager la base d'offres d'emploi des conseillers, de rechercher des offres d'emploi, de les consulter, de faire des mises en contact, d'accéder à la liste des actes métiers réalisés sur une offre, et d'accéder à l'aide ROME. Par ailleurs, IMT (information Marché du travail) est accessible à toutes les missions locales. Il apporte des informations essentielles sur la situation du marché du travail. Il permet notamment d'afficher les informations de manière synthétique et visuelle sur un métier pour une zone géographique donnée, d'informer le demandeur d'emploi ou

l'entreprise sur les métiers qui sont les plus porteurs sur une zone géographique, d'affiner l'information sur les salaires pour un métier et zone géographique, et d'avoir une représentation cartographique de la répartition de l'offre d'emploi et de la demande d'emploi pour un territoire donné et/ou un métier donné. Le renforcement du partenariat passerait également par une réflexion sur l'analyse des fonctionnalités de chaque SI et le partage d'une vision cible avec de nouvelles convergences pour déterminer des réalisations à moyen terme. A court terme, Pôle emploi propose que soient étudiées les possibilités d'agrégation des offres d'emploi des Missions locales et l'accès à Aude Formation par les Missions locales qui permet de disposer de l'offre de formation, des formations éligibles et de visualiser à terme le crédit de formation des jeunes sur leur CPF. L'accès à Aude induirait également la possibilité de suivre sur un nouvel applicatif KAIROS renseigné par les organismes de formation, la saisie bout en bout des actions liées aux informations collectives d'entrée en formation, à la création et inscription des demandeurs d'emploi, la saisie de présence et interruptions, la date d'entrée en stage et de résultat.

Enfin, une évaluation un an avant la fin de la convention est prévue par le projet d'accord et il est proposé d'améliorer le suivi des résultats en lien avec les objectifs fixés par la convention tripartite.

SUR LE CONSTAT 3 : « LES RESULTATS, APPRECIES A L'AUNE DES OBJECTIFS ET INDICATEURS, SONT GLOBALEMENT DECEVANTS »

➤ Nos remarques concernant le dispositif d'évaluation des résultats

La lecture des résultats présentée dans le rapport repose en grande partie sur une analyse critique du dispositif de pilotage en vigueur dans le cadre de la convention 2012-2014. Ce diagnostic appelle plusieurs remarques :

- D'une part, **les difficultés rencontrées sur ce cycle ne doivent pas faire oublier les progrès réalisés.** Ainsi, dans la convention tripartite 2012-2014, le nombre d'indicateurs a été sensiblement réduit par rapport à la convention précédente, et des indicateurs de résultats ont été privilégiés. Bien qu'ils restent toujours trop nombreux et pas toujours déclinables, cette réduction a permis au CTT et au comité des directeurs de suivre les indicateurs de façon plus efficace qu'en 2009-2011.
- D'autre part, **la complexité du pilotage a été un point d'attention et de discussion constant entre Pôle emploi, l'Etat et l'Unedic.** Aucune des révisions de cible actées n'a été unilatérale⁶, quand bien même elles appelleraient des questions de votre part. Les problèmes de fiabilité des indicateurs (indicateur 15) ou plus simplement les changements de périmètre (indicateur 10) ont été partagés en toute transparence. C'est pourquoi nous ne partageons pas le constat de la mission, lorsqu'elle se dit « *surprise que les indicateurs n'aient pas été audités en tant que tel par la direction générale de Pôle emploi pendant la durée de la convention* »⁷. A défaut de processus formalisé d'audit, c'est bel et bien une revue critique continue des indicateurs que nous avons effectuée avec nos partenaires dans le cadre des instances tripartites. Cette revue aboutit d'ailleurs aujourd'hui à un objectif partagé avec la mission de stabilisation et de fiabilisation du corpus d'indicateurs pour début 2015.
- Contrairement à ce que semble indiquer la mission, **l'analyse critique des indicateurs ne conduit pas à tous les invalider ni à s'interdire d'interpréter les évolutions positives.** Ainsi, grâce à l'isolement de l'effet conjoncture, il est possible d'interpréter les évolutions de la performance en matière de retour à l'emploi au regard de la conjoncture et ce malgré la stabilisation tardive du modèle. Autre illustration, l'indicateur 12 (part des offres pour lesquelles l'employeur peut être contacté directement), montre une amélioration réelle et concrète de la transparence du marché du travail : sa progression s'explique par la mise en place par Pôle emploi d'une nouvelle modalité de contact direct entre demandeurs d'emploi et entreprises. De la même manière, nous considérons que l'amélioration de la qualité des MER⁸ (mises en relation) par la prise en compte de l'intérêt du demandeur d'emploi ne constitue pas une simple évolution mécanique et méthodologique de l'indicateur mais traduit bien une amélioration concrète de la qualité des mises en relation. Par ailleurs, la satisfaction des entreprises, en nette augmentation, nous paraît refléter clairement l'objectif de l'offre de service de Pôle emploi de plus grande personnalisation. Nous ne saurions en conclure que « *rare sont les objectifs et indicateurs qui reflètent directement les nouvelles offres de service* ».
- Enfin, **nous avons publié régulièrement des analyses qualitatives (évaluations, points d'étape de la mise en œuvre de la convention, baromètre demandeurs d'emploi et entreprises) qui doivent être prises en compte dans l'analyse des résultats.** Aussi la dimension qualitative de l'accompagnement est-elle mieux suivie depuis 2013 avec le développement d'enquêtes locales trimestrielles. Restituées jusqu'au niveau agence, ces enquêtes couvrent les 3 grandes étapes de l'accompagnement du demandeur d'emploi (inscription, 1er entretien avec le conseiller référent et suivi) et complète l'indicateur global de satisfaction (taux de satisfaction sur l'adaptation de l'offre de service de Pôle emploi aux besoins des demandeurs) dont la

⁶Pour rappel, la convention prévoit dans ses dispositions une possibilité de révision en cas de dégradation de la conjoncture

⁷ Synthèse, p3

⁸ Depuis 2013, seules les offres en accompagnement avec préselection sont calculées dans l'ICT 9, et le conseiller vérifie a priori l'intérêt du demandeur

périodicité est annuelle. A ce jour, et considérant que la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises est un objectif aussi prioritaire que le retour à l'emploi, nous estimons que ces outils ont toute leur place dans le dispositif de pilotage. Les indicateurs clefs des enquêtes locales sont ainsi restitués depuis octobre 2014 dans le tableau de bord unique mis à disposition de chaque agence Pôle emploi (voir Annexe).

Ces pré-requis à l'analyse étant posés, il nous semble important d'apporter un éclairage de fond sur le bilan qui peut être réalisé à juin 2014.

➤ Nos remarques concernant l'analyse des résultats

S'en tenant à la liste des indicateurs tripartite, nous souhaitons premièrement mettre en avant un fait simple : **11 d'entre eux, sur les 15 sélectionnés, progressent par rapport à 2012**. Cela montre concrètement que les actions engagées depuis 2012 vont dans la bonne direction.

Les tendances positives observées sur le retour à l'emploi sont une source de satisfaction majeure pour Pôle emploi, dans un contexte de dégradation de la conjoncture. Ainsi, les résultats sur le retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi sont supérieurs à ceux attendus compte tenu de la conjoncture (123 982 retours à l'emploi observés par mois en moyenne entre septembre 2012 et décembre 2013 pour 110 860 retours à l'emploi attendus compte tenu de la conjoncture, soit un dépassement de 12% alors que la cible de dépassement était fixée à 6.7% pour 2013.

De manière générale, il nous semble nécessaire d'avoir une vision équilibrée des résultats pour l'ensemble des indicateurs. On constate ainsi que:

- **les objectifs sont atteints dans plusieurs domaines, en particulier la satisfaction des entreprises** (68 % fin 2013 pour une cible de 58 %) **et la tenue des délais d'inscription** (90,3 % d'EID dans les dix jours en 2013 pour une cible de 83 %)
- **pour quatre indicateurs, la cible n'est pas atteinte mais que la dynamique a pu être inversée en 2013 grâce aux efforts menés.** Ces évolutions concernent :
 - **La satisfaction des demandeurs d'emploi.** Après cinq années de baisse successive de cet indicateur, une nette amélioration concernant l'adaptation des services à leur situation a été observée (56,5 % fin 2013 soit + 4 points par rapport à début 2012, pour une cible de 58 % en 2013). Fin 2013, 71 % des demandeurs d'emploi considèrent que la fréquence des contacts est adaptée à leur situation (+ 3 points par rapport au deuxième trimestre 2013). On peut y voir l'effet des nouvelles modalités de suivi et d'accompagnement dont la mise en œuvre a été consolidée tout au long de l'année 2013.
 - **Le taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après une formation,** qui s'élève à 37,3 % pour les sortants de mars 2013 (+ 6 points par rapport à 2012). La cible de 40,2 % n'est ainsi pas atteinte mais les progrès sont substantiels.
 - **La part des demandeurs d'emploi disposant d'un CV en ligne** (atteint 19,9 % fin 2013 pour une cible de 25 %). Les améliorations visant à faciliter la création d'un CV en ligne et les partenariats de diffusion des CV devraient constituer un levier supplémentaire
 - **Le taux de premier paiement dans les délais,** très proche de la cible (90,6% en moyenne en 2013 pour une cible de 91,6 %) qui continue de progresser (jusqu'à l'atteindre en septembre 2014 : 93,5%).
- **de manière générale, les indicateurs relevant d'une logique de « moyens » se situent à la cible, témoignant de la mobilisation de l'établissement :**
 - **Pour redéployer les effectifs,** puisque la cible concernant les fonctions support a été atteinte (526 Équivalents temps plein -ETP- redéployés à juin 2014 pour une atteinte prévisionnelle de 600 ETP en décembre)
 - **Pour augmenter le temps consacré au suivi et à l'accompagnement :** l'effet des renforts de conseillers ainsi que des efforts de redéploiement internes a permis une augmentation de 2 020 ETP consacrés au suivi et à l'accompagnement des

demandeurs d'emploi entre décembre 2011 et décembre 2013, pour un objectif fixé à + 4 000 ETP d'ici la fin de la convention tripartite. A fin juin 2014, le reste à faire au regard de la cible est de 648,8 ETP. Plusieurs leviers sont mobilisés qui permettent de dire que l'objectif sera atteint à fin 2014.

Ces éléments factuels sont très éloignés de l'affirmation excessive au regard du contenu même du rapport, selon laquelle « Les niveaux atteints par les indicateurs sont globalement décevants »⁹.

Nous prenons naturellement acte de la situation dégradée concernant le chômage de longue durée et le chômage récurrent (indicateurs 4, 4 bis et 5). Il ne s'agit pas de nier ce constat ni de les relativiser. Les orientations proposées dans le cadre de la négociation de la tripartite visent à prévenir ces situations notamment via la précocité de la mise en place de l'accompagnement, le développement des immersions et l'amélioration du diagnostic. Les demandeurs déjà installés dans des durées importantes de chômage pourraient bénéficier de la montée en puissance de l'accompagnement renforcé. En suivi, la modalité serait également réinterrogée de manière systématique afin d'ajuster le diagnostic à l'impératif de prévention du chômage de longue durée.

L'information sur l'indemnisation, vue à travers l'indicateur 8, est également identifiée comme un axe de progrès prioritaire pour la prochaine convention. Là encore, nous tenons à dissocier strictement ce point de la question du délai de paiement pour lequel les résultats sont bons et surtout en progression constante, bien que légèrement inférieurs à la cible sur la période analysée par la mission (90,2% pour une cible à 93%). Aussi nous semble-t-il excessif d'écrire de manière globalisante que « les cibles ne sont [...] pas atteintes pour les deux indicateurs liés à l'activité d'indemnisation »¹⁰. S'agissant des marges de progrès liées à l'information sur l'indemnisation, des actions sont en cours : en particulier, le simulateur de droits rénové en octobre 2014 est un facteur de sécurisation et d'accès aux droits important pour les demandeurs d'emploi. Il permet concrètement à son utilisateur de connaître à tout moment et quelle que soit sa situation au regard de l'emploi (intermittent, intérimaire, salarié, demandeur indemnisé) ses droits aux allocations d'assurance chômage. Particulièrement utile en cas de reprise d'activité¹¹, le simulateur de droits intègre les nouveaux paramètres de la réglementation assurance chômage¹². Nous sommes conscients que ce dispositif pourra être approfondi et c'est pourquoi nous proposons pour la prochaine convention de pouvoir notifier les droits avant même le premier entretien avec Pôle emploi. Ces progrès devraient nous permettre d'afficher, comme le souhaite la mission, des résultats positifs en termes de notification des droits dans les délais mais seraient aussi une source de sécurisation et d'amélioration de la qualité des informations données.

L'attention portée aux résultats était donc déjà un axe prioritaire de Pôle emploi 2015 et le restera au cours du prochain cycle. En aucun cas la mission ne pourrait noter une quelconque réticence de notre part à rénover le dispositif d'indicateurs ou à mettre en place des actions sur les points durs de la performance. La mise en place sur l'ensemble du réseau d'un tableau de bord unique en octobre 2014 démontre notre volonté de partager cette culture du résultat à tous les niveaux et en particulier celui de l'agence. Nous partageons ainsi avec les rapporteurs le souci quotidien du retour sur investissement des dispositifs financés, que nous espérons avoir démontré ici.

9 Synthèse, p3

10 Synthèse, p3

11 En cas de reprise d'activité, le demandeur peut connaître le montant auquel il aura droit dans le cas d'un cumul entre activité salariée et allocations et être rassuré sur l'intérêt de cette reprise. Cette fonctionnalité est particulièrement utile dans le contexte du marché de l'emploi actuel, caractérisé par une large majorité de contrats de courte durée signés en CDD ou intérim (90% en 2012, source DARES).

12 Sur ce sujet nous pensons, contrairement à la mission, que l'évolution de la réglementation appliquée depuis octobre 2014 est un facteur de simplification des règles d'indemnisation et d'amélioration de leur lisibilité plutôt que de complexification (cf. règles de cumul activité-allocation, droits rechargeables). Une dégradation de l'ICT 8 liée à cette mise en œuvre ne nous semble pas envisageable.

III. ANNEXE

Tableau de bord unique mis à disposition de toutes les agences depuis octobre 2014

LES ENGAGEMENTS DE PÔLE EMPLOI VIS-À-VIS DES

Le DE est satisfait de l'accueil qui lui est réservé quel que soit le niveau de contact	
ISP02 – Taux de satisfaction concernant l'accueil lors des déplacements en	Agence
ISP – Taux de réponses positives à la question « globalement, êtes-vous satisfait des services du 3949 ? »	Région
Indicateur portant sur la satisfaction vis-à-vis des services en ligne (en cours)	National
Le premier rendez-vous avec le DE lui permet de se projeter et d'organiser sa	
ICT2 – Taux d'EID réalisés dans les 10 jours après le 1 ^{er} contact	Agence
ISP – Taux de réponses positives à la question « l'EID vous a-t-il permis de faire le point sur les premières actions à engager ? »	Agence
Le DE est informé de ses droits à chaque étape et a reçu son indemnisation à temps	
ICT7 – Taux de premiers paiements dans les délais	Agence
IHC2 – Indicateur IQL IFI RAC (hors A8 & A10)	Agence
ICT8 – Taux de satisfaction concernant les informations obtenues sur les modalités et les délais de traitement de la DAL	Agence
ISP 10 – Taux de satisfaction sur les informations données sur les droits éventuels à une allocation	Agence
Le conseiller est à l'écoute, aide le DE à définir son projet professionnel et propose des services adaptés à sa situation	
Indice de reprise d'emploi (DPAE de plus d'un mois, sorties pour reprise d'emploi, passage en catégorie C ou E, entrée en AFPR ou POE) pour les DE en catégorie AB	Agence En cours
ICT 5 – Nombre de DE ayant 21 mois d'inscription au cours des 24 derniers mois	Agence
ISP – Taux de satisfaction quant à la question « l'EID/le 1 ^{er} entretien/le suivi vous a permis de faire le point sur un éventuel besoin de formation ? »	Agence
ISP – Taux de satisfaction à la question « globalement, quel est votre niveau de satisfaction concernant le suivi dont vous bénéficiez ? »	Agence
Taux de consommation de la section III (partie fongible)	Agence

LES ENGAGEMENTS DE PÔLE EMPLOI VIS-À-VIS DES

L'entreprise est accompagnée dans sa démarche de recrutement et Pôle emploi lui propose	
ICT9 – Part des offres avec présélection satisfaites par MER+ avec	Agence
ICT11 – Délai de satisfaction des offres avec présélection	Agence
Indicateur portant sur la satisfaction vis-à-vis des services en ligne (en	National
ISP05 – Taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi	Agence
ISP06 – Taux de satisfaction concernant la pertinence des profils des candidats présélectionnés	Agence
L'entreprise dispose d'informations sur le marché du travail, et peut être conseillée dans la définition de son besoin	
ISP – Taux de satisfaction des entreprises quant à l'information mise à disposition concernant le marché du travail local et l'environnement	Agence
L'entreprise bénéficie d'une plus grande transparence du marché du travail	
ICT13 – Part des DE inscrits disposant d'un CV PE sur la banque des	Agence
ICT12 – Part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par les DE	Agence
LES ENGAGEMENTS DE PÔLE EMPLOI VIS-À-VIS DES AGENTS	
IHC7 – Taux de réalisation du programme pluriannuel de formation	Région? Agence?
IHC5 – Taux de réalisation du schéma immobilier	Région
Indicateur composite de performance sociale issu du baromètre social décliné jusqu'au niveau local) (en cours)	Agence
Taux d'emploi direct de travailleurs handicapés	Régional
Taux de réalisation des EPA	Agence
LES ENGAGEMENTS DE PÔLE EMPLOI VIS-À-VIS DES	
ICT15 – Temps consacré au suivi et à l'accompagnement des DE	Agence
ICT14 – Nombre d'ETP Fonctions supports redéployés	Région
IHC6 – Taux de prescription des contrats aidés, EAV, CUI marchands et	Région
Indicateur de suivi du plan national de contrôles obligatoires	Région

NB : pour les indicateurs de satisfaction, les résultats affichés sont les résultats trimestriels, voire semestriels lorsque la base des répondants

Réponses de la mission

aux remarques du Directeur général de Pôle emploi

I. Remarques générales

Commentaire de Pôle emploi :

La mission reconnaît de manière explicite les efforts menés par Pôle emploi dans le cadre de l'actuelle convention tripartite et ne remet pas en cause les orientations stratégiques retenues. L'évolution forte des offres de services, dans un contexte de retour à l'équilibre budgétaire et, surtout, de dégradation ininterrompue de la conjoncture, était un pari essentiel mais difficile. Sa mise en œuvre impacte profondément l'activité et l'organisation de Pôle emploi. Elle exige donc de la continuité.

Réponse de la mission :

La mission considère effectivement que la future convention tripartite devrait être marquée par une certaine continuité.

Commentaire de Pôle emploi :

Si les points d'accord sont donc nombreux, nous sommes néanmoins très préoccupés par votre appréciation générale des résultats obtenus par Pôle emploi. Tout en soulignant les efforts mis en œuvre par Pôle emploi pour atteindre les objectifs fixés par la convention dans un contexte économique dégradé, vous qualifiez de « globalement décevants » ces résultats et allez jusqu'à en conclure qu'ils ne permettent pas de mesurer la marche franchie en trois ans¹. Si nous reconnaissons que nous avons encore de nombreux progrès à faire, cette présentation paraît injuste au regard des efforts déployés dans un contexte très difficile et inexacte compte tenu des résultats obtenus. Pour illustrer le chemin parcouru et l'amélioration de « la valeur ajoutée » de Pôle emploi sur la période 2012-2014, cinq points sont à retenir:

Réponse de la mission :

Prenant acte de l'interprétation potentiellement subjective qui pouvait en être faite, la mission n'utilise plus, dans le rapport définitif, la mention « globalement décevants » présente dans le rapport provisoire.

Commentaire de Pôle emploi :

- Les tendances positives observées sur le retour à l'emploi sont une source de satisfaction majeure dans un contexte de dégradation de la conjoncture. 123 982 retours à l'emploi ont été observés par mois en moyenne en 2013 pour 110 860 retours à l'emploi attendus compte tenu de la conjoncture, soit 12% de plus que ce qui aurait été attendu à efficacité constante de Pôle emploi. C'est un résultat supérieur à la cible².

Réponse de la mission :

La mission n'a pas eu connaissance de ces résultats. Son analyse prend appui sur le document « bilan d'étape de la convention tripartite État / UNEDIC / Pôle emploi 2012-2014 » produit en 2014 par les signataires. Dans ce document, il est indiqué qu'en termes de retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi, les résultats sont supérieurs à ceux attendus compte tenu de la conjoncture (120 568 retours à l'emploi observés par mois en moyenne entre septembre 2012 et juin 2013 pour 114 120 retours à l'emploi attendus compte tenu de la conjoncture). Ils restent cependant encore légèrement inférieurs à la cible (+5,7 % pour un objectif de +6,7 %).

Concernant le nombre de retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi de longue durée, les résultats sont également inférieurs aux objectifs fixés, dans des proportions plus importantes. Ainsi, un écart de -11,3 % par rapport à la valeur attendue par le modèle est constaté, pour une cible fixée à +6,7 % en 2013.

Commentaire de Pôle emploi :

- la satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation du service à leurs besoins n'avait cessé de diminuer depuis 2009 pour atteindre 52%, soit un niveau historiquement bas au début de la convention tripartite. Cette tendance a été inversée et la satisfaction des demandeurs d'emploi est aujourd'hui de 56,5%. Côté entreprises, la satisfaction a fait un bon en 2013 qui s'est confirmé début 2014 et est supérieure à la cible (67,2% pour une cible à 60%, près de 12 points par rapport à 2011).

Réponse de la mission :

Le rapport provisoire a bien mis en évidence la progression de l'indicateur relatif à la satisfaction des demandeurs d'emploi (cf. partie 3.2.2.1), qui reste néanmoins en-deçà de la cible fixée par la convention tripartite. De même, la progression et le niveau de l'indicateur relatif à la satisfaction des entreprises sont mentionnés (cf. partie 3.2.3.2.1).

Commentaire de Pôle emploi :

- la performance de Pôle emploi en matière de prise en charge des demandeurs d'emploi et d'inscription des demandeurs d'emploi a progressé et est supérieure à la cible : 96,7% des demandeurs sont reçus en entretien d'inscription et de diagnostic dans les 10 jours, pour une cible à 85%.

Réponse de la mission :

Le rapport provisoire a bien mis en évidence tant la progression de l'indicateur relatif au délai de réception des demandeurs d'emploi que le fait que son niveau se situe au-delà de la cible définie.

Commentaire de Pôle emploi :

- les indicateurs relevant d'une logique de moyens se situent à la cible, témoignant de la mobilisation de l'établissement pour redéployer les effectifs et pour augmenter le temps consacré au suivi et à l'accompagnement

Réponse de la mission :

Les précisions apportées sur le redéploiement des effectifs depuis les fonctions supports vers la production de services (ICT 14) montrent que cet indicateur se situe effectivement au-dessus la cible. Elles n'apportent toutefois pas de nouveaux éléments s'agissant de l'augmentation du temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec un reste à réaliser de 1 217,7 ETP au 31 juillet 2014 d'ici la fin de l'année 2014. Rien ne permet donc d'affirmer que l'indicateur ICT 15 est à la cible.

Commentaire de Pôle emploi :

Par ailleurs, si nous partageons le constat de la perfectibilité des indicateurs utilisés dans le cadre de la présente convention, il convient de nuancer les observations de la mission quant à l'absence d'audit de ces derniers. En effet, si aucun audit formel de ces indicateurs n'a été mis en place, nous avons régulièrement informé les signataires, durant toute la période de mise en œuvre de la convention, de leurs limites et cherché à prendre en considération leurs éventuels biais. Il faut rappeler que les modalités d'évaluation des résultats ne sont pas définies unilatéralement par Pôle emploi, mais conjointement avec la DARES et la DGEFP. Aussi les critiques faites au système de pilotage s'adressent-elles à l'ensemble des parties prenantes.

Réponse de la mission :

Les critiques faites au système de pilotage s'adressent effectivement à l'ensemble des parties prenantes. Il n'en demeure pas moins que les indicateurs n'ont pas été audités et qu'un tel exercice aurait pu figurer au programme de travail de la direction de l'audit interne.

Commentaire de Pôle emploi :

Pour toutes ces raisons, il paraît plus juste de s'en tenir à des éléments objectifs dans l'analyse des résultats : l'atteinte ou non des cibles et les tendances à l'amélioration par rapport à ces cibles. Pôle emploi attire l'attention sur le fait que les hypothèses fortes réalisées lors de la fixation des cibles et de leur réévaluation et l'évolution du contexte ne sont pas de nature à justifier une approche comptable de l'atteinte ou non de ces cibles au point de pourcentage près. La formulation subjective de résultats « décevants », si elle était finalement retenue, pose problème en soi et le risque d'évider tout le reste du rapport de ses messages importants et de constituer un point d'appui à des polémiques potentiellement déstabilisatrices.

Réponse de la mission :

Prenant acte de l'interprétation potentiellement subjective qui pouvait en être faite, la mission n'utilise plus, dans le rapport définitif, la mention « globalement décevants » présente dans le rapport provisoire.

Commentaire de Pôle emploi :

S'agissant de la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, il est souhaitable d'insister à nouveau sur l'importance que nous accordons aux marges de manœuvre qui doivent être données aux conseillers, aidés par les équipes locales de direction, pour définir l'offre de service à proposer aux demandeurs d'emploi. Il ne peut y avoir de personnalisation du service si celui qui est en charge d'accompagner le demandeur d'emploi n'est pas en mesure d'adapter les services qu'il propose à sa situation particulière. Alors que la mission préconise un encadrement renforcé de cette autonomie, nous tenons à souligner que les plus grandes marges de manœuvre n'ont pas été données sans en définir le cadre et sans en accompagner la mise en œuvre. Des instructions ont été données aux conseillers et aux équipes locales de direction non seulement pour affecter les demandeurs dans la modalité pertinente, mais aussi pour adapter leur rôle et les services à la modalité d'accompagnement. L'affectation dans la bonne modalité d'accompagnement ne dépend pas de critères administratifs mais des axes de travail du demandeur d'emploi : la levée des freins périphériques à l'emploi, l'élaboration du projet professionnel et l'adaptation au marché du travail, la stratégie et les techniques de recherche d'emploi, le retour direct à l'emploi. Le principe de l'ouverture de tous les services à toutes les modalités ne remet pas en cause le fait que certains services soient dominants dans une modalité donnée (par exemple les actions collectives sur les techniques de recherche d'emploi pour les demandeurs en accompagnement guidé, les prestations les plus intensives pour les demandeurs d'emploi en renforcé, la mise en contact avec les employeurs pour les demandeurs d'emploi en suivi). Ce cadre s'impose. Les conseillers disposent de marges de manœuvre importantes au sein de ce cadre. Il s'agit d'une rupture avec le Suivi Mensuel Personnalisé dont la dimension mécanique était prégnante. Elle nécessite d'appuyer fortement le réseau, ce que nous faisons aujourd'hui avec la démarche d'accompagnement des agences et l'accompagnement de l'encadrement. Plus de 400 personnes ont été formées en interne à l'accompagnement des équipes en agence. Cet investissement conséquent, est nécessaire pour mettre en œuvre la personnalisation et rendre le meilleur service possible au demandeur d'emploi.

Réponse de la mission :

La mission ne remet pas en cause dans son rapport provisoire la nécessité d'accorder des marges de manœuvre aux conseillers, elle souligne même qu'il s'agit de l'avancée majeure de la nouvelle offre de services. La reconnaissance d'une plus grande autonomie pour le conseiller dans la gestion de son portefeuille est clairement perçue comme un progrès, en particulier la possibilité de fixer des jalons personnalisés. En ce sens, le principe d'adaptation de l'accompagnement à la situation et aux besoins de chaque demandeur d'emploi doit, selon la mission, être reconduit à l'avenir, voire renforcé par un approfondissement de la démarche.

Dans son rapport provisoire, la mission rappelle également les étapes et les modalités de déploiement de la nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi. Elle note que la phase de déploiement a été bien structurée par Pôle emploi, permettant une mise en œuvre rapide de la réforme sur l'ensemble du territoire et avec l'appui du niveau national. Pour décrire le contenu des trois modes d'accompagnement ainsi que la logique de la nouvelle offre de services, elle prend par ailleurs appui sur les éléments de cadrage fournis par l'opérateur et diffusés dans son réseau. La mission n'indique donc pas que l'autonomie des conseillers a été établie sans cadrage préalable ou accompagnement des agences, de l'encadrement de proximité et des conseillers.

Cependant, la mission considère que la nouvelle offre de services n'est pas encore bien appropriée sur le terrain. Elle prend notamment deux exemples : les conseillers ne sont pas pleinement à l'aise avec le principe d'une approche multicanal et l'intensité de l'accompagnement diminue au fur et à mesure de l'augmentation de l'ancienneté au chômage, quel que soit le mode d'accompagnement. La démarche est imprécise concernant l'organisation du travail des conseillers et l'adaptation de leur métier au contenu de chaque modalité. Les conseillers manquent de repères concernant le type d'accompagnement à proposer dans le cadre de chaque modalité et ne sont pas suffisamment guidés dans l'organisation de leur travail et l'exercice de leur métier.

C'est la raison pour laquelle la mission préconise un renforcement du pilotage de la démarche. Cette préconisation ne vise pas à réduire l'autonomie des conseillers mais à faciliter l'appropriation de la démarche par ces derniers, et donc leur propre autonomie, celle-ci étant une condition de réussite de la personnalisation. Concrètement, l'encadrement de proximité se limite le plus souvent à planifier les plages de gestion de portefeuille, sans axer suffisamment son pilotage sur le contenu de ces plages. Au-delà d'un pilotage macro consistant à vérifier l'équilibre des portefeuilles et à planifier les plages de GPF, il s'agit également d'exercer un pilotage micro incitant les conseillers à recourir aux différents leviers de la différenciation, notamment les jalons personnalisés, en fonction des besoins identifiés. Cette préconisation vise également à être une contrepartie de l'autonomie : le conseiller est certes autonome dans la gestion de son portefeuille mais cette autonomie n'est pas contradictoire avec la nécessité de rendre compte à l'encadrement de proximité du travail accompli.

Outre le pilotage interne aux agences, il s'agit également d'améliorer le pilotage national de la démarche. En effet, malgré le cadrage déjà réalisé, la nouvelle offre de services débouche sur une compréhension hétérogène sur le terrain. Des exemples sont cités dans le rapport. Des inégalités territoriales sont constatées en termes d'intensité de l'accompagnement d'une agence à une autre pour les demandeurs d'emploi relevant de la même modalité. A l'avenir, il ne s'agit pas de rigidifier les modes d'accompagnement mais d'aboutir à une interprétation commune des objectifs et de la structuration de chaque mode au sein de l'ensemble des agences, leur permettant ensuite de déterminer des ciblage pertinents en termes d'affectation des publics, sur la base des caractéristiques des bassins d'emploi locaux.

Concernant l'affectation dans la bonne modalité d'accompagnement, celle-ci est fondée sur l'identification d'axes de travail. La répartition des demandeurs d'emploi selon l'axe de travail déterminé a été analysée par la mission dans le rapport provisoire. Celle-ci a également intégré dans son raisonnement les critères administratifs classiques (niveau de qualification, âge, ancienneté au chômage, statut au regard de l'indemnisation, etc.) afin d'étudier le contenu des modes d'accompagnement sur la base d'une « photographie » des demandeurs d'emploi affectés dans chaque modalité. Sur cette base, la mission considère que les critères administratifs peuvent constituer des indices permettant de déterminer la réalité du principe « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ».

Ainsi, si la proportion de bénéficiaires du RSA au sein du mode renforcé est logique au regard du contenu de cette modalité en termes d'offre de services et d'intensité de l'accompagnement, la surreprésentation des demandeurs d'emploi de longue durée en suivi pose question car ces derniers auraient sans doute besoin d'un accompagnement plus intensif. Sur ce point, il est à noter que Pôle emploi a également pris appui sur des critères administratifs dans le cadre de son évaluation interne de la nouvelle offre de services produite en juin 2014. La mission a utilisé des données similaires dans son rapport, transmises par l'opérateur.

Enfin, la mission prend note des précisions apportées par Pôle emploi sur la démarche d'accompagnement des agences.

Commentaire de Pôle emploi :

Il serait également opportun de nuancer les appréciations réalisées par la mission quant à la stratégie de déploiement et à l'appropriation des différentes évolutions apportées. En ce qui concerne la nouvelle offre de service aux entreprises, son déploiement en deux temps, jugé plus adapté au regard de la capacité d'appropriation des conseillers, n'a pas nui, comme l'affirme la mission, à la mise en place d'une vision globale de cette nouvelle offre. Il s'est accompagné d'actions d'appropriation destinées à expliquer aux agents concernés le cadre général dans lequel s'inscrivait chacun des volets déployés. Il s'agissait par ailleurs d'une demande forte du réseau déjà mobilisé par les activités récurrentes et en particulier les inscriptions et la rénovation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi. Dans un cadre de temps contraint, le déploiement aurait difficilement pu être retardé après juin 2013 dans sa totalité.

Réponse de la mission :

La mission maintient ses observations. Les multiples entretiens organisés avec des conseillers en agence la confortent dans l'analyse que le déploiement en deux temps de la nouvelle offre de service aux entreprises a nui à la mise en place d'une vision globale de cette nouvelle offre. Dans deux des trois régions visitées, le volet « prospection » n'avait pas été déployé, plus d'un an après le lancement du volet « traitement de l'offre », et les conseillers concernés ne voyaient pas comment ces deux volets pouvaient s'articuler.

Commentaire de Pôle emploi :

Les remarques de la mission quant au défaut d'appropriation des outils de déconcentration, et notamment de la fongibilité des dépenses d'intervention par les échelons locaux, mériteraient également d'être nuancées. La stabilité de la structure de dépense de la section d'intervention au niveau national, relevée par la mission, s'explique par le fait qu'elle correspondait déjà en grande partie aux besoins exprimés par les régions. Par ailleurs elle ne préjuge en rien de l'évolution de la répartition locale des financements, et encore moins de celle des comportements des agents. Nous sommes convaincus que les nouvelles marges de manœuvre offertes aux agences sont déjà pour partie mobilisées et qu'elles le seront davantage dans les années à venir. Le manque de recul à fin 2014 invite à la prudence et à la nuance.

Réponse de la mission :

La mission relève dans son rapport que la fongibilité des dépenses de la section d'intervention ne s'est pas traduite, sur les deux premiers exercices de sa mise en œuvre, par une mobilisation clairement différenciée de l'offre de service de Pôle emploi dans les agences.

Elle relève à l'appui de cette appréciation que l'évolution de la structure de dépense entre 2012 et 2013 et entre 2013 et 2014 a été conforme aux tendances¹ constatées sur les exercices antérieurs et partagées dans chacune des trois régions visitées (Nord Pas de Calais, Provence Alpes Côte d'Azur et Centre).

¹ Diminution des dépenses associées aux prestations sous-traitées, montée en puissance de l'aide individuelle à la formation au sein des aides au développement des compétences et diminution des aides à la mobilité (pour 2014).

Le rapport montre toutefois que les évolutions (entre 2013 et 2014) peuvent être plus contrastées dans les agences, deux des quatre agences visitées ayant connu une évolution à la hausse, donc distinctive, de la part de leur budget consacrée aux prestations sous-traitées². La mission souligne enfin dans son rapport les précautions méthodologiques qui invitent à la prudence dans l'analyse des résultats.

Commentaire de Pôle emploi :

La mission souligne l'atteinte de l'objectif de retour à l'équilibre et les efforts volontaristes de maîtrise de certaines dépenses de fonctionnement. Néanmoins, contrairement à ce que laisse supposer le rapport,

les dépenses d'immobilier et de personnel n'ont pas été exemptées de l'effort général sur les dépenses de Pôle emploi.

D'une part, les dépenses de personnel ont connu une modération pendant la période 2012 – 2014 (fin de l'accord « Séniors », négociation annuelle obligatoire sans revalorisation salariale sur 2012 et 2013, négociation de la nouvelle classification menée avec un cadre budgétaire contraint). Par ailleurs, Pôle emploi a financé 700 ETP parmi les 4 000 renforts tant en masse salariale qu'en frais de fonctionnement grâce à des efforts sur le personnel et le fonctionnement dont l'immobilier.

D'autre part, le schéma immobilier poursuit son déploiement avec un coût pluriannuel actualisé inférieur aux engagements pris vis-à-vis du conseil d'administration malgré les renforts d'effectifs. Par ailleurs, les projections sur la période triennale à venir montrent que le dynamisme des dépenses de loyers ne fait pas peser de risque sur l'équilibre financier et que les charges afférentes aux locaux baissent dès 2016 du fait d'un parc rénové et dont la maintenance est désormais maîtrisée. Enfin, les surloyers et doubles loyers, induits par le schéma, diminuent progressivement, notamment à partir de 2018.

Ainsi, les efforts réalisés ces dernières années permettent à Pôle emploi d'envisager le financement d'investissements structurants du prochain triennal sans remettre en cause sa situation financière.

Réponse de la mission :

La rédaction du rapport définitif tient compte de ces précisions.

² Ainsi sur les six agences visitées, deux ne disposent pas des données nécessaires à l'établissement de comparaison (Longuenesse, Roubaix Sainte Elisabeth), deux connaissent des évolutions conformes aux tendances observées au niveau national (Cavaillon, Marseille) et deux (Dreux, Pithiviers) connaissent une augmentation singulière de la part des dépenses d'intervention dédiée aux prestations sous-traitées, à la suite du diagnostic territorial (commande inédite sur la prestation objectif emploi à l'agence de Pithiviers, expérimentation du club « jeunes ZUS » à l'agence de Dreux).

Commentaire de Pôle emploi :

Le mandat de la mission était limité au bilan de l'actuelle convention. Aussi ne commenterons-nous pas dans le détail les recommandations formulées. Pôle emploi rejoint néanmoins le constat de la mission quant à la nécessité d'approfondir cette transformation. Il convient d'ailleurs de noter que nous avons partagé en toute transparence les difficultés rencontrées (appropriation de l'offre de service entreprise, par exemple) ainsi que les actions initiées par la suite. **Nous sommes en accord avec la grande majorité des recommandations et envisageons même d'aller plus loin sur certains sujets, sous réserve des orientations qui seront arrêtées dans le cadre de la prochaine convention tripartite. En particulier :**

- l'entretien d'inscription et de diagnostic deviendrait un moment entièrement consacré au diagnostic de la situation du demandeur d'emploi, l'objectif étant que le demandeur d'emploi ait connaissance de ses droits à indemnisation avant même le premier entretien ;
- la différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pourrait être approfondie par le recours à des modalités plus précoces d'accompagnement pour ceux qui en ont le plus besoin, une plus grande personnalisation des entretiens et le développement des services mobilisables en toute autonomie pour tous les demandeurs d'emploi qui le souhaitent ;
- des alertes pourraient permettre de mieux adapter l'accompagnement et de prévenir les risques de chômage de longue durée plus efficacement que les entretiens obligatoires des 4^{ème} et 9^{ème} mois ;
- l'offre de service à l'attention des entreprises pourrait être renforcée non seulement par la poursuite de son appropriation mais aussi par la création d'une dominante d'activité « entreprises » permettant de rendre l'offre de service aux entreprises plus accessible et plus efficace. Les expérimentations menées en 2014 dans cinq régions ont démontré l'impact positif de cette spécialisation entreprises, tant sur la satisfaction des entreprises que sur la satisfaction des offres d'emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi ;
- la logique de complémentarité avec les partenaires pourrait être renforcée au-delà de la montée en puissance de l'accompagnement global mis en place avec les Conseils généraux.

Réponse de la mission :

La mission prend note des orientations avancées.

II. Remarques détaillées

Commentaire de Pôle emploi :

SUR LE CONSTAT 1 : « DANS UN CONTEXTE MARQUE PAR UNE AUGMENTATION CONTINUE DE LA DEMANDE D'EMPLOI, POLE EMPLOI A CONTINUE D'ACCUEILLIR ET D'INDEMNISER LES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES TOUT EN REEQUILIBRANT SES COMPTES »

Les éléments de conjoncture rapportés par la mission sont essentiels à la compréhension du rapport et non contestés par Pôle emploi. Quelques éclairages sont toutefois à apporter concernant l'atteinte des objectifs et les efforts réalisés en termes d'efficience.

➤ Nos remarques concernant la performance de Pôle emploi sur ses missions de base

Contrairement à ce qui est indiqué par la mission³, l'indicateur taux de premier paiement dans les délais est aujourd'hui à la cible (93,5 % en septembre 2014) et continue par ailleurs de progresser. Ce résultat non visible par la mission au moment de son expertise correspond à une forte mobilisation opérationnelle, dans un contexte où le nombre de dossiers traités a augmenté de 6% en un an.

Réponse de la mission :

La mission prend note des précisions apportées. Ce résultat, à fin septembre 2014, n'avait pas été communiqué à la mission, qui a réalisé un bilan à l'été 2014.

Commentaire de Pôle emploi :

➤ Nos remarques concernant la maîtrise de l'équilibre budgétaire

La prévision d'atterrissage pour 2014 est disponible depuis l'intervention de la mission (à hauteur de + 16 M€). Le résultat cumulé de Pôle emploi sur la période 2012-2014 devrait ainsi être positif et s'élever à 26 M€ en tenant compte de cette prévision d'atterrissage 2014, contre un déficit cumulé de 20 M€ figurant sur le rapport. Cette prévision d'atterrissage prend bien en compte une projection des provisions relatives au contentieux URSSAF.

S'agissant de la production d'un arrêté des comptes au 30 juin, elle répond à des enjeux de pilotage budgétaire et financier interne sans publication externe et sans rapport avec les besoins de l'Unédic, contrairement à ce qui est indiqué dans le rapport.

Réponse de la mission :

Le rapport définitif est modifié pour tenir compte de cette dernière précision.

Commentaire de Pôle emploi :

La mission met en avant une diminution des dépenses d'intervention de 40,6 M€ et indique que cela conduit à ce que le montant moyen des dépenses d'intervention sur la période 2012- 2013 se retrouve juste en deçà de la somme prévue au budget primitif 2012, ce qui d'après la mission contredit la convention tripartite. S'il est vrai que les dépenses d'intervention ont bien baissé de 40,6 M€ entre 2011 et 2013, cette baisse est uniquement liée aux dépenses relatives aux conventions particulières qui font l'objet d'un financement spécifique (- 60 M€ entre 2011 et 2013). En effet, les dépenses financées par le budget propre de Pôle emploi sont en progression de + 39,5 M€ entre 2011 et 2013, après retraitement des charges à payer 2012. Ainsi les dépenses d'intervention hors convention particulière ressortent à 715 M€ en moyenne sur la période 2012 et 2013 soit à un niveau très proche du niveau plancher de 720 M€ (-0,7%), qui faisait l'objet d'un engagement dans la convention tripartite. Par ailleurs, le budget socle 2014 devrait être entièrement consommé, ce qui représenterait sur les 3 ans un écart ramené à -0,4% par rapport à l'engagement pris dans le cadre de la convention tripartite. Le terme de « contradiction avec la convention tripartite » est donc inapproprié.

Réponse de la mission :

Pôle emploi confirme dans sa réponse la non-atteinte du niveau plancher faisant l'objet d'un engagement dans la convention tripartite. Cet engagement n'a donc pas été respecté.

Commentaire de Pôle emploi :

S'agissant de la sous-exécution de la masse salariale mise en avant par la mission de 83,3 M€ par rapport au budget, elle s'explique par des événements exceptionnels notamment :

- La sous-consommation des effectifs en lien avec les vagues de recrutement des renforts qui ont conduit à une titularisation massive des CDD et à un ralentissement des remplacements des départs,
- Le retard de mise en œuvre de la nouvelle classification.

Les exécutions prévisionnelles 2014 du plafond d'emploi et de la masse salariale sont prévues en conformité avec le cadrage budgétaire.

Réponse de la mission :

La mission prend note des précisions apportées.

Commentaire de Pôle emploi :

Enfin, concernant les dépenses immobilières, même s'il est vrai que ces dépenses ont progressé ces dernières années, elles n'ont pas été exemptées pour autant de l'effort général de maîtrise des dépenses.

En effet, il est d'abord à noter que ces augmentations sont en deçà du coût pluriannuel du schéma immobilier tel que présenté au conseil d'administration de Pôle emploi en 2010, malgré les renforts d'effectifs.

L'augmentation des loyers est ainsi due à la mise en œuvre du schéma immobilier qui induit :

- des coûts non pérennes de surloyers et de doubles loyers. Les surloyers, qui s'étalent sur 6 ou 9 ans, permettent le financement des aménagements intérieurs. En effet, la capacité financière et les moyens humains de Pôle emploi ne peuvent pas absorber le coût et le pilotage des travaux d'un nombre si conséquent d'opérations,
- une augmentation de la base loyer liée à la politique immobilière de Pôle emploi qui privilégie pour ses nouveaux sites la location à la construction et l'achat des bâtiments (effet substitution propriété en loyer). Une cession en bloc des locaux en propriété est par ailleurs en cours,
- l'augmentation du loyer facial du fait de la qualité technique des nouveaux bâtiments loués et des m² supplémentaires pris à bail en lien avec les renforts d'effectifs.

Ainsi, seule l'augmentation du loyer facial hors surloyers et doubles loyers est pérenne. Elle est évaluée à seulement 16% entre 2009 et 2016 (hors effet de l'indexation des loyers) et intègre une augmentation des m² pris à bail de 3,5% du fait du renfort des effectifs. Il convient à ce titre de remarquer que l'intégration des renforts (14,3% depuis la création de Pôle emploi) n'a pas induit une augmentation de la surface du parc immobilier à hauteur de ce volume de nouveaux effectifs, l'optimisation des locaux existants et du référentiel immobilier ayant été largement mis en œuvre. Par ailleurs, la remise à neuf des locaux va induire dans les années qui viennent une baisse des dépenses de maintenance dont les effets se font déjà ressentir. Enfin, il est à noter que chacune des opérations immobilières fait l'objet d'une validation par la direction générale et doit respecter le bail type de Pôle emploi qui protège l'Etablissement de coûts futurs en tant que locataire.

Réponse de la mission :

Le texte définitif du rapport tient compte de ces remarques.

Commentaire de Pôle emploi :

➤ **Nos remarques concernant l'allocation des ressources**

En complément de ce qui est indiqué par la mission⁴, l'objectif de redéploiement des fonctions support suit la trajectoire prévue, et l'atteinte de la cible des 600 ETP au 31 décembre 2014 n'est pas remise en cause. Ainsi, au 30 juin 2014, 526 ETP ont été redéployés, soit près de 90% de l'effort qui était à réaliser. Par ailleurs, les problèmes de fiabilité dans la collecte des données ont été traités. Ils concernaient la prise en compte des directeurs territoriaux eux mêmes, ce qui joue à la marge dans les redéploiements effectués.

Réponse de la mission :

La mission prend note des précisions apportées. L'ICT 14 peut donc être considéré comme étant supérieur à la cible au 30 juin 2014.

Commentaire de Pôle emploi :

L'indicateur lié à la progression du temps consacré à l'activité de suivi et d'accompagnement est aujourd'hui fiabilisé, et d'importants leviers ont été mobilisés pour atteindre la cible 2014.

La source de l'indicateur a évolué au cours de la convention. L'outil qui est maintenant utilisé dans le calcul de l'indicateur est l'outil qui sert à la planification des activités en agence. Si une période de fiabilisation a été nécessaire, les pratiques de planification peuvent être considérées comme représentatives de la réalité. Il s'agit donc aujourd'hui du bon approchant du temps consacré au suivi et à l'accompagnement.

De nouveaux leviers ont été mobilisés dont :

- la poursuite des actions de simplification des actes métier et de redéploiement des fonctions support ;
- le redéploiement de conseillers vers des modalités d'accompagnement où ils consacrent davantage de temps à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (avec la montée en puissance de l'accompagnement global et renforcé notamment) ;
- la diminution de l'appel aux conseillers en agence sur l'activité d'accueil téléphonique.

Cela montre toute l'importance qui est accordée au renforcement des moyens consacrés au suivi et à l'accompagnement et permettra d'atteindre la cible fixée dans la convention tripartite.

L'analyse des planifications locales montre une tendance à l'accroissement du temps individuel planifié sur le suivi et l'accompagnement pour les conseillers avec un portefeuille, en particulier ceux des modalités de suivi guidé et renforcé. L'effort consacré au suivi et à l'accompagnement a ainsi été poursuivi de manière globale pour accroître le nombre de demandeurs d'emploi accompagnés et de manière individuelle pour donner plus de marges de manœuvre aux conseillers avec un portefeuille de demandeur d'emploi. Les travaux ont montré des variations entre agences, dont une partie s'explique par la situation territoriale. Pôle emploi a engagé en 2014 des actions pour peser sur la part des variations qui seraient liées à des besoins d'amélioration de l'organisation et du management local (dans le cadre de la démarche d'accompagnement des agences et de la mise en place d'outils de pilotage par les résultats).

Ces redéploiements permettent notamment de développer au sein de Pôle emploi un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi. Cet accompagnement qui n'existait pas stricto sensu avant 2012 bénéficie aujourd'hui à plus de 190 000 demandeurs d'emploi au 1^{er} juillet 2014.

Ces résultats de redéploiements ne valorisent pas tous les efforts qui ont été faits pour absorber l'augmentation de l'activité liée à la dégradation de la conjoncture pendant la période de la convention tripartite. Consacrer 2 000 ETP en plus sur le suivi et l'accompagnement alors que la conjoncture se dégrade représente un effort bien plus élevé.

Pôle emploi a, comme le souligne la mission, mobilisé un grand nombre des leviers qui sont à sa main pour redéployer du temps vers le suivi et l'accompagnement. Afin de continuer à améliorer l'offre de services et en particulier à développer les capacités d'accompagnement renforcé, le modèle de répartition des activités des conseillers va être réinterrogé, pour consacrer moins de temps aux tâches administratives ou contraintes et plus de temps aux opérations où la valeur ajoutée des conseillers est la plus grande (orientation, conseil, accompagnement). On considère ainsi aujourd'hui qu'un conseiller consacre plus d'un quart de son temps opérationnel à l'accueil sur flux.

Réponse de la mission :

La mission prend note des précisions apportées. Celles-ci ne viennent toutefois pas modifier la remarque sur le caractère non négligeable de l'effort à fournir d'ici la fin de l'année 2014 compte tenu du reste à réaliser de 1 217,7 ETP au 31 juillet 2014.

Commentaire de Pôle emploi :

SUR LE CONSTAT 2 : « POLE EMPLOI, COMME L'Y ENGAGEAIT LA CONVENTION TRIPARTITE, A PAR AILLEURS PROFONDEMENT REMODELE SES OFFRES DE SERVICES, QUI NE SONT TOUTEFOIS PAS ARRIVEES A MATURITE »

La fin d'une approche mécaniste et uniforme de l'accompagnement est un changement très important dont on ne peut pas prétendre pouvoir mesurer tous les effets à la date d'intervention de la mission.

Concernant les modalités de mise en œuvre des évolutions, sur lesquelles la mission s'interroge, plusieurs précisions peuvent être apportées pour éclairer les rapporteurs sur les choix effectués.

Sur le fond, il est nécessaire de réaffirmer le choix stratégique de donner aux conseillers des marges de manœuvre dans leur gestion de la relation aux demandeurs d'emploi et entreprises. Ces orientations en faveur de la personnalisation et d'une autonomie encadrée des conseillers sont au cœur de la dernière convention tripartite et doivent être ici rappelées.

Réponse de la mission :

La mission partage ces constats. Elle souligne dans son rapport provisoire le déploiement récent de la nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi et ne remet pas en question les marges de manœuvre nouvelles reconnues aux conseillers dans la gestion de leur portefeuille, indiquant même que cette autonomie est une condition de réussite de la différenciation et la principale avancée de la nouvelle offre de services. Elle formule en revanche des propositions en vue de favoriser son appropriation.

Commentaire de Pôle emploi :

➤ **Nos remarques concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi**

Le premier point mentionné par la mission concerne le rééquilibrage progressif en cours des portefeuilles de demandeurs⁵. Il ne nous paraît pas pertinent.

Il est étonnant de voir dans cette évolution de la répartition des demandeurs d'emploi par modalité une marque d'inachèvement de l'offre. En effet, l'objectif d'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'accompagnement renforcé était fixé dès la mise en place des modalités de suivi et d'accompagnement, mais il nécessite de dégager du temps supplémentaire pour le suivi et l'accompagnement. Ce temps a donc été dégagé progressivement à mesure que les gains d'efficacité et les recrutements dans le réseau se sont concrétisés. A la fin de la convention 2012-2014, le temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi aura ainsi augmenté de 4 000 ETP, soit une augmentation de 60%. Cette augmentation a été rendue possible, à part égale, par les efforts de redéploiements internes et par les recrutements effectués.

Il s'agit d'un effort historique en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ce tournant a requis des évolutions organisationnelles d'ampleur et il se poursuit. D'ici la fin de l'année 2014, Pôle emploi s'est engagé à proposer un accompagnement renforcé à 80 000 demandeurs d'emploi supplémentaires dans le cadre du plan seniors. A fin octobre 2014, plus de 3 400 conseillers réalisent l'accompagnement renforcé et près de 215 000 demandeurs d'emploi en bénéficient. La mise en place de l'accompagnement global, qui a démarré début 2014, et de l'accompagnement renforcé des jeunes, mis en place à partir de juillet 2014, renforce les capacités d'accompagnement plus intensives de Pôle emploi.

Réponse de la mission :

La mission précise bien dans le rapport provisoire que le rééquilibrage progressif des portefeuilles au profit de la modalité accompagnement renforcé est un élément positif qui témoigne de la montée en charge progressive de la nouvelle offre de services. Cette évolution est cohérente avec la démarche engagée par Pôle emploi.

Commentaire de Pôle emploi :

On observe les premiers résultats de cette plus grande personnalisation. Après cinq années de baisse successive de cet indicateur, une nette amélioration concernant l'adaptation des services à leur situation a été observée (56,5% fin 2013 soit +4 points par rapport à début 2012). En termes de retour à l'emploi, l'évaluation a permis de montrer les apports de l'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi. Malgré la structure particulière de cette population (public éloigné du marché du travail et/ou avec des difficultés personnelles importantes et ayant besoin d'un accompagnement intense), son taux de retour à l'emploi est comparable à celui de la modalité guidé. Cette performance témoigne des bénéfices engendrés par des contacts plus réguliers et une plus grande personnalisation de l'accompagnement. Elle nous invite à poursuivre le rééquilibrage des portefeuilles, garant de la mise en place d'un accompagnement renforcé effectif pour davantage de demandeurs d'emploi.

Réponse de la mission :

La mission rappelle dans son rapport provisoire l'évolution positive de l'indicateur de satisfaction, bien que les résultats restent en deçà de la cible. Cette amélioration coïncidant avec la mise en place de la nouvelle offre de service aux demandeurs d'emploi, il s'agit d'un signal positif en faveur de la démarche de différenciation. La mission note d'ailleurs que plus l'accompagnement est intensif, plus ce taux de satisfaction est élevé. Ainsi, fin 2013, il s'élève à 53,8 % pour le mode suivi, à 56,4 % pour le mode guidé et à 60,3 % pour le mode renforcé. En revanche, ce taux de satisfaction se dégrade au fur et à mesure de l'ancienneté au chômage.

La mission a également constaté que le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi du mode renforcé était comparable à celui du mode guidé. Cependant, elle présente dans son rapport différentes interprétations, n'étant pas en capacité de connaître réellement la raison de ce résultat. Ainsi, celui-ci peut signifier une faible différenciation entre les modes guidé et renforcé, il peut témoigner de l'efficacité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en mode renforcé ou, inversement, d'une moindre qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en mode guidé.

Commentaire de Pôle emploi :

La mission s'inquiète également du cloisonnement entre les modalités dont elle considère qu'il est un frein à la personnalisation, ce que rien n'étaye à ce jour.

L'une des priorités post-fusion, liée à la mise en place du Suivi Mensuel Personnalisé (SMP), était de permettre au demandeur d'avoir un suivi sur la durée avec un unique conseiller référent. La personnalisation de l'accompagnement ne remet pas en cause la nécessaire continuité de l'accompagnement. Les conseillers étant en charge d'une modalité d'accompagnement, le changement de modalité nécessite un changement de conseiller. C'est un fait important à prendre en compte dans l'interprétation des changements de modalité. Il est certain en revanche que la plus grande appropriation des modalités permettra progressivement de fluidifier les passages d'une modalité à l'autre. Il était par nature difficile d'observer la fréquence de ces changements moins d'un an après la mise en œuvre des nouvelles modalités. Nous proposons néanmoins d'aller plus loin lors de la prochaine convention tripartite sur ce sujet avec un entretien systématique de ré-interrogation de la modalité. Nous en proposons la mise en place pour les demandeurs les moins en contact avec Pôle emploi (modalité suivi).

Réponse de la mission :

L'analyse de la mission relative aux changements de modalité constitue un point de vigilance visant à mettre en exergue le fait qu'un cloisonnement est un risque pouvant peser sur l'efficacité de la nouvelle offre de services. Pour étayer ce risque potentiel, la mission a notamment pris appui sur les données disponibles, communiquées par Pôle emploi et utilisées également par l'opérateur dans son évaluation interne. Celle-ci souligne ainsi que « les difficultés à changer les demandeurs d'emploi de modalité » sont un point de vigilance puisque « seuls 3 % des demandeurs d'emploi ont changé de modalité au bout de 3 mois ». Les constats de Pôle emploi et de la mission sont donc similaires.

La mission a par ailleurs bien pris en compte l'éventuel obstacle « culturel » lié à la notion de référent unique, dont l'importance est difficilement quantifiable toutefois, d'autant que sur le terrain, les conseillers ont expliqué à la mission être ouverts aux perspectives de transfert du demandeur d'emploi d'un mode à un autre. Au final, la personnalisation de l'accompagnement impose nécessairement une fluidité des modalités et donc une suppression de la notion de référent unique.

Commentaire de Pôle emploi :

La question du nombre d'entretiens est également posée.

Les chiffres relevés par la mission semblent partiels. La proportion de demandeurs d'emploi en renforcé sans entretien ni contact sur une période de 5 mois n'a été observée que sur une période de 6 mois, peu de temps après la mise en place des modalités (entre septembre 2013 et février 2014). Le nombre moyen d'entretiens en guidé et renforcé, qui est jugé faible, a lui aussi été estimé sur une période de 6 mois. Par

Réponse de la mission :

La mission considère que cet argument n'est pas recevable dans la mesure où un accompagnement défini comme intensif implique, sur une période de 6 mois, davantage de contacts et d'entretiens que le niveau observé. La proportion de demandeurs d'emploi du mode renforcé sans entretien ni contact sur la période de cinq mois analysée est ainsi de 22 %. Le nombre moyen d'entretiens en modes guidé et renforcé s'élève respectivement à 0,59 et 1,37 entretien. Elle peut même être inférieure à 1 pour le mode renforcé au sein de certaines agences visitées. Or, la convention tripartite fixe, pour l'accompagnement renforcé, une fréquence de contact mensuelle. Une période de 6 mois est suffisante pour évaluer cette fréquence.

Commentaire de Pôle emploi :

ailleurs, les statistiques présentes dans le rapport ne prennent en compte que les entretiens personnalisés en excluant les entretiens dits obligatoires avec le conseiller référent, prévus par la convention tripartite. Ils ne prennent pas en compte tous les contacts avec les demandeurs d'emploi, y compris lors d'entretiens physiques. En particulier l'EID et les entretiens réalisés à l'accueil de second niveau en agence ne sont pas pris en compte. Enfin, tous les contacts, mails et téléphoniques, avec le conseiller référent ne sont pas non plus comptabilisés.

Réponse de la mission :

Dans son rapport provisoire, la mission a analysé les entretiens obligatoires et les entretiens personnalisés. Certaines statistiques prennent en compte les seuls jalons personnalisés ou obligatoires et d'autres couvrent les deux catégories d'entretien.

Concernant les données mentionnées explicitement ci-dessus (proportion de demandeurs d'emploi sans entretien ni contact et nombre moyen d'entretiens), l'analyse a porté sur des demandeurs d'emploi restés continuellement inscrits et en portefeuille. La mission rappelle que cette population n'est pas concernée par les EID, ni par le premier jalon obligatoire, qui n'ont donc pas à être comptabilisés. Il s'agit en effet de demandeurs d'emploi affectés au conseiller référent dont l'accompagnement a démarré (le premier jalon obligatoire a été réalisé). Il s'agit également des personnes en attente du premier entretien obligatoire avec une date qui a été dépassée (ils sont inscrits depuis plus de quatre mois).

Dans le premier cas (la proportion de demandeurs d'emploi du mode renforcé sans entretien ni contact sur la période de cinq mois analysée est de 22 %), la base de données fournie par Pôle emploi ne distingue pas les entretiens personnalisés et les entretiens obligatoires (seuls les premiers jalons obligatoires ayant une date dépassée ainsi que les seconds jalons sont en principe concernés étant donné la population étudiée) mais couvre « la proportion de demandeurs d'emploi ayant eu un entretien ou un contact ou non parmi les demandeurs d'emploi restés continuellement inscrits et en portefeuille entre septembre 2013 et février 2014 ». Aucune mention ne signale que seuls les entretiens personnalisés sont ici concernés. Enfin, s'agissant « d'entretien et de contact », la mission s'étonne que les mails et entretiens téléphoniques ne soient pas comptabilisés. Elle encourage donc vivement Pôle emploi à clarifier son système de codification.

Dans le second cas (le nombre moyen d'entretiens en modes guidé et renforcé s'élève respectivement à 0,59 et 1,37 entretien), l'analyse de la mission porte sur la moyenne des entretiens personnalisés sur 6 mois pour les demandeurs d'emploi restés continuellement inscrits et dans le même portefeuille sur la période septembre 2013 – avril 2014. Il s'agit là uniquement des entretiens dits personnalisés. L'exclusion des entretiens obligatoires est justifiée dans la mesure où la mission a souhaité mesurer la fréquence des jalons personnalisés par mode d'accompagnement et leur degré d'appropriation par les conseillers. Dans l'hypothèse où tous les demandeurs d'emploi analysés auraient eu, en plus de ces entretiens personnalisés, un entretien obligatoire, le nombre moyen d'entretiens en modes guidé et renforcé s'élèverait respectivement à 1,59 et 2,37 sur la période, ce qui reste assez faible.

Commentaire de Pôle emploi :

Néanmoins, pour progresser sur ce champ, les évolutions proposées dans le cadre de la prochaine tripartite viseraient à mieux mobiliser le temps disponible pour l'accompagnement pour développer les contacts personnalisés, en fonction des besoins des demandeurs d'emploi. Par exemple, la mise en place de dominantes d'activité et les évolutions de l'accueil pourraient permettre aux conseillers d'avoir une activité moins fragmentée et de mieux utiliser le temps dont ils disposent pour accompagner le demandeur d'emploi et répondre à ses sollicitations. Un effort de simplification et de réduction des tâches administratives à réaliser par le conseiller libérerait aussi du temps pour les contacts directs avec les demandeurs d'emploi.

Une offre de service ne saurait, en revanche, être jugée à l'aune d'un seul de ses moyens de mise en œuvre, fût-il aussi important que les entretiens physiques avec le demandeur d'emploi. A ce titre, les résultats de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant leur suivi mais aussi en matière de retour à l'emploi déjà partagés sont le véritable juge de paix et indiquent que l'offre de services a déjà produit des résultats.

Réponse de la mission :

La mission salue les initiatives de Pôle emploi en faveur d'une meilleure utilisation des jalons personnalisés. Elle rappelle que ces jalons ne sont pas uniquement des entretiens physiques mais peuvent également prendre la forme d'appels téléphoniques et de courriels. Il s'agit en effet d'encourager le développement d'une approche multicanal. Les entretiens physiques ne peuvent donc être les seuls éléments à prendre en compte dans l'évaluation.

Commentaire de Pôle emploi :

La préoccupation de la mission sur la qualité du diagnostic est partagée par Pôle emploi et appelle des actions fortes dans le cadre de la prochaine convention tripartite.

Partageant avec la mission la nécessité de le renforcer, nous avons positionné la qualité du diagnostic en tête des objectifs du prochain cycle, tout en étant conscients des difficultés de mise en œuvre. L'outillage, par exemple, est un levier important mais il faut être très prudent dans ce domaine et s'assurer de la bonne articulation avec l'expertise des conseillers. La mise en place du profilage des demandeurs d'emploi avait échoué avant la création de Pôle emploi. Les éléments de benchmark dont nous disposons montrent aussi que les pays qui avaient pu aller très loin en matière de profilage reviennent en arrière pour donner plus de place à l'évaluation réalisée par le conseiller. L'outil d'aide au diagnostic à l'étude utilise les données connues du demandeur d'emploi et du marché du travail et est donc conçu comme une aide pour le conseiller pour réaliser l'entretien de diagnostic. La qualité du diagnostic pose aussi la question de l'organisation du premier entretien, avec à l'étude la capacité à pouvoir traiter en amont et à distance l'inscription et la demande d'allocation. Un outil d'analyse des portefeuilles serait aussi mis à disposition au premier semestre 2015 afin d'aider les conseillers à adapter l'accompagnement tout au long du parcours du demandeur d'emploi.

Réponse de la mission :

La mission prend note de ces précisions.

Commentaire de Pôle emploi :

La mission mentionne enfin, comme un frein à l'égalité de traitement, la question du degré d'autonomie accordé aux agents, et exprime en particulier sa crainte d'une « *perte de repères et une compréhension hétérogène du contenu de l'offre de services* ».

Comme il a été dit, les marges de manœuvre des conseillers s'exercent dans un cadre défini, avec l'appui de l'équipe locale de direction. Elles sont indispensables à la personnalisation du service.

Réponse de la mission :

Cf. réponse formulée *supra*

Commentaire de Pôle emploi :

La personnalisation consiste à adapter à la fois le mode et la fréquence des contacts aux besoins des demandeurs d'emploi. Les entretiens personnalisés sont d'ailleurs majoritaires dans les contacts avec les demandeurs d'emploi.

Réponse de la mission :

La mission précise que la proportion d'entretiens personnalisés n'est pas toujours majoritaire : alors qu'ils ne représentent que 25,6 % des entretiens du mode suivi, cette part s'élève à 37,6 % pour le mode guidé et à 57 % pour le mode renforcé. Ce résultat est conforme à la logique de la nouvelle offre de services dans la mesure où la proportion d'entretiens obligatoires baisse au fur et à mesure de l'accroissement de l'intensité de l'accompagnement, au profit des entretiens personnalisés.

Commentaire de Pôle emploi :

Si un temps d'appropriation est nécessaire, il ne faudrait pas laisser entendre que les caractéristiques et le contenu des modalités ne sont pas définis. Pour les résumer ici :

- ces trois modalités s'adressent à des demandeurs d'emploi dont le degré d'autonomie et les besoins sont différents : retour direct à l'emploi et autonomie en suivi ; stratégie, recherche d'emploi et mobilité professionnelle avec un besoin d'appui régulier en guidé ; combinaison des problématiques et accompagnement resserré en renforcé ;
- le rôle du conseiller est différent : il s'agit avant tout dans la modalité suivi de répondre aux sollicitations des demandeurs d'emploi et de suivre la mise en œuvre des actions. En renforcé, le conseiller accompagne le demandeur d'emploi dans la réalisation de ses démarches et des actions ;
- la fréquence et les modalités de contact privilégiées sont différentes ;
- les prestations restent ouvertes à tous mais sont mobilisées en fonction des axes de travail des demandeurs d'emploi (prestations plus intensives et liées au projet en renforcé).

	SUIVI	GUIDE	RENFORCE
Publics	■ Demandeurs d'emploi es plus autonomes dans leur recherche d'emploi et proches du marché de l'emploi ■ Demandeurs d'emploi dont la problématique relève principalement de la recherche d'emploi	■ Demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel ■ Demandeurs d'emploi dont la problématique relève principalement de la recherche d'emploi ou de la mobilité professionnelle	■ Demandeurs d'emploi es plus éloignés de l'emploi et ayant besoin d'être fortement accompagnés dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel ■ Demandeurs d'emploi dont la problématique peut relever de la recherche d'emploi, de la mobilité professionnelle, de freins prééventifs à l'emploi, voire d'une combinaison de ces problématiques
Principaux services mobilisés	■ Mises en relation ■ Services en autodétermination ■ Actions collectives ■ Contacts dématérialisés avec le conseiller référent ■ Aides et mesures, en particulier : AIF, DIF, AFPR, POE, ...	■ Contacts diversifiés avec le conseiller référent (canal, fréquence, durée) ■ Prestations courtes ■ Mise en relation et recherche d'offres ciblée ■ Actions collectives ■ Aides et mesures, en particulier : AIF, DIF, AFPR, POE	■ Contacts fréquents avec le conseiller référent ■ Prestations d'accompagnement renforcé ■ Mise en relation, accompagnement de la mise en relation (MER) et recherche d'offres ciblée ■ Actions collectives ■ Aides et mesures, en particulier : formations qualifiantes, AIF, ...
Rôle du conseiller référent	■ Favorise les mises en contact avec des employeurs ■ Supervise la recherche d'emploi et vérifie que le demandeur d'emploi met en œuvre son plan d'action	■ Appuie le demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi et dans la mise en œuvre du plan d'action ■ Accompagne le demandeur d'emploi, lui prescrit les services et, si besoin, mène certaines actions avec lui	■ Apporte un soutien renforcé au demandeur d'emploi dans sa trajectoire de retour à l'emploi et dans la mise en œuvre du plan d'action ■ Accompagne le demandeur d'emploi dans ses démarches et dans la réalisation du plan d'actions
Contacts intermédiaires sortants	■ Peu fréquents ■ Le plus souvent dématérialisés	■ Réguliers ■ Physiques, téléphoniques ...	■ Fréquents, rythme soutenu ■ Le plus souvent physiques
Durée de l'accompagnement	■ Pas de durée limitative des modalités de suivi et d'accompagnement, un système d'alertes/points de vigilance à destination du conseiller et de l'équipe locale de direction. L'entretien du 9^{ème} mois devra permettre de se réinterroger sur la modalité de suivi et d'accompagnement, et en particulier pour les demandeurs d'emploi en suivi.		
Contacts entrants	■ Le demandeur d'emploi dispose des services pole-emploi.fr, du 3949, et de l'accueil physique pour répondre à ses questions de premier niveau. A un second niveau, le demandeur d'emploi est en contact avec son conseiller référent.		

Source : Présentation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi, 2012

Réponse de la mission :

Cf. réponse formulée *supra*

La mission tient à préciser qu'elle a pris appui sur ces différents éléments de cadrage pour conduire son évaluation. Ce tableau a d'ailleurs été reproduit dans le rapport provisoire.

Commentaire de Pôle emploi :

Ces éléments de contenu sont systématiquement valorisés dans le cadre de nos actions d'appropriation, et en particulier dans la démarche en cours d'accompagnement des agences qui interroge et cadre les actes métier « diagnostic » et « accompagnement ». La démarche vise précisément à permettre aux conseillers et aux équipes locales de direction d'interroger leurs pratiques au regard des incontournables attendus dans le cadre de la nouvelle offre de service. Plus de 400 accompagnateurs régionaux ont été formés à ces attendus et accompagnent ainsi les agences dans la prise en main de ces nouvelles marges de manœuvre. Par ailleurs, contrepartie essentielle de ces marges de manœuvre, le pilotage par les résultats est installé. A tous les niveaux, jusqu'à l'agence, l'ensemble de l'établissement a une vision claire des résultats attendus et peut

s'interroger sur sa contribution. L'absence de cette vision claire sur les résultats dans les agences privait auparavant les agents concernés de repères. Moins de normes, mais plus d'attention portée aux résultats : tels sont les deux piliers aujourd'hui installés dans le réseau.

Réponse de la mission :

La mission prend note de ces précisions qui semblent aller dans le sens d'un meilleur pilotage de la nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi.

Commentaire de Pôle emploi :

Le socle théorique constituant les modalités n'est pas pour autant figé, et pourrait notamment être réactualisé à la lumière de la prochaine convention tripartite :

- pour prendre en compte l'évolution de la modalité suivi, qui se distinguerait encore davantage du guidé et du renforcé en mettant plus encore l'accent sur l'auto-délivrance des services ;
- pour répondre aux exigences du conseil en évolution professionnelle, les demandeurs d'emploi ayant un besoin d'accompagnement à la mobilité professionnelle pourraient bénéficier d'un conseil personnalisé (identification des compétences, élaboration et étude du projet, définition de la stratégie de mise en œuvre) mais aussi d'un appui à la définition des actions à mener et à leur mise en œuvre, allant le cas échéant jusqu'à la construction du parcours de formation.
- pour prendre en compte l'accompagnement global qui vient compléter les trois modalités d'accompagnement : l'accompagnement global s'adresse aux demandeurs d'emploi présentant un cumul de freins sociaux et professionnels entravant l'accès à l'emploi et nécessitant un suivi coordonné avec le conseil général

Réponse de la mission :

La mission prend note de ces précisions.

Commentaire de Pôle emploi :

➤ Nos remarques concernant l'offre de service entreprises et la transparence du marché du travail

Les difficultés de déploiement de l'offre de services aux entreprises ne sont pas avant tout une question de calendrier. Par ailleurs, ce choix de calendrier était la condition *sine qua non* pour atteindre des résultats avant la fin de la convention

Inscrit dans la convention tripartite, le déploiement de la nouvelle offre de service aux entreprises devait produire de premiers résultats avant la fin du triennal. Ce séquençage ne permettait ni un déploiement en 2012, sans préparation ni acculturation des équipes, ni un déploiement en 2014, trop tardif pour obtenir des résultats sur l'un des axes prioritaires de la convention. La principale préoccupation était celle de la capacité du réseau à s'approprier simultanément deux offres de service personnalisées, l'une destinée aux demandeurs d'emploi et l'autre s'adressant aux entreprises. C'est cette raison qui a prioritairement poussé Pôle emploi à ajuster le calendrier en lançant la nouvelle offre en juin plutôt qu'en janvier 2013 et qui a conduit à donner des marges de manœuvre aux régions pour adapter le rythme de mise en œuvre. Les ateliers d'appropriation ont été mis en œuvre de façon progressive, avec un objectif d'appropriation homogène pour début 2014. Dans cette perspective, une méthode visant à renforcer l'appropriation a été mise à disposition du réseau fin 2013. Aujourd'hui, l'offre fait partie intégrante des actes métier revus dans le cadre de l'accompagnement des agences et du pilotage. Elle est évaluée via le nouveau tableau de bord unique, qui comprend un volet performance et satisfaction employeurs.

D'avantage qu'une problématique « déploiement », que nous identifions mais à laquelle il nous semble avoir apporté une réponse, l'offre de service aux entreprises semble mise en difficulté par des contraintes organisationnelles :

- éparpillement du temps planifié qui fait obstacle à une personnalisation de services délivrés et à une mise en œuvre pleine et entière de services nécessitant plusieurs jours d'affilée ou proches pour être réalisée (exemple : analyse de poste, promotion de la méthode de recrutement par simulation, etc.)
- manque de lisibilité pour les entreprises des conseillers qui s'occupent de leurs recrutements, discontinuité dans les relations ou délais trop longs, qui génèrent un déficit de confiance et de satisfaction ;
- manque de visibilité et de continuité pour les conseillers qui ont des relations avec les entreprises, et ceux qui ont des portefeuilles de demandeurs d'emploi, faisant obstacle à une promotion de profils avisée et intégrée dans les pratiques.

Réponse de la mission :

La mission comprend que Pôle emploi explique par d'autres facteurs que ceux qu'elle a identifiés les dysfonctionnements observés. Ces facteurs ne sont probablement pas exclusifs les uns des autres, mais bien cumulatifs.

Commentaire de Pôle emploi :

C'est la raison pour laquelle les travaux en cours visent à instaurer dès juin 2015 une « dominante d'activité » entreprise pour certains conseillers. Cette évolution permettra notamment de professionnaliser leurs actions sur des actes métier complexes, comme la prospection ou la méthode de recrutement par simulation (MRS). La future organisation des Conseillers à dominante Entreprises apportera aussi une stabilité et une continuité dans les relations avec les entreprises. Cette stabilité est nécessaire au dialogue entre les entreprises, les conseillers Pôle emploi et les profils de demandeurs d'emploi. A temps planifié constant, mais sur un nombre resserré de conseillers, il est attendu une meilleure efficacité et un meilleur impact des relations avec les entreprises au bénéfice des demandeurs d'emploi en accompagnement.

Réponse de la mission :

La mission estime que cette « dominante », qu'elle a recommandée sous une autre appellation, va dans le bon sens puisqu'elle devrait réduire l'éparpillement du temps planifié ainsi que le manque de lisibilité et de visibilité des conseillers auprès des entreprises.

Commentaire de Pôle emploi :

Concernant la transparence du marché du travail, la mission reconnaît les efforts de Pôle emploi pour favoriser la rencontre directe entre l'offre et la demande. Ses inquiétudes concernant la montée en charge « progressive » de l'agrégation des offres ne sont cependant pas confirmées par les chiffres d'octobre 2014. En effet 30 des 50 partenariats attendus pour la fin de l'année sont aujourd'hui signés (contre 16 en juin 2014). 94 000 offres agrégées sont visibles sur pole-emploi.fr au 24 octobre 2014. L'objectif de 100 000 offres agrégées en fin d'année pourra être atteint grâce à l'augmentation en cours du nombre de partenaires. Par ailleurs, les autres chantiers liés à la transparence du marché du travail progressent selon les jalons annoncés : diffusion des offres dans 8 régions pilotes à compter de décembre 2014 (contre 2 régions aujourd'hui), avec un focus sur les offres difficiles à pourvoir, puis diffusion des profils de candidats sur des sites d'emploi dans une région pilote, également avant la fin de l'année.

Réponse de la mission :

La mission prend note des précisions apportées, qui permettent effectivement d'être relativement confiant sur l'atteinte de l'objectif à la fin de l'année 2014.

Commentaire de Pôle emploi :

➤ Nos remarques concernant la déconcentration et la territorialisation

Nous partageons avec la mission le souci de pouvoir donner aux directeurs régionaux une vision de leurs objectifs et de la déclinaison des indicateurs dès le début de l'année.

Nous portons ainsi l'objectif dans le cadre des négociations en cours de pouvoir disposer avant la fin de l'année 2014 de l'ensemble des indicateurs et des cibles associées et que ceux-ci puissent être déclinés localement dès le début de l'année.

Nous ne portons en revanche pas la même appréciation sur la réalité de la prise en main des marges de manœuvre par le réseau de Pôle emploi.

Plus de 300 dispositifs locaux en faveur des demandeurs d'emploi sont aujourd'hui mis en œuvre par les régions sur l'ensemble du territoire dans le cadre des marges de manœuvre qui ont été octroyées en 2014 par le conseil d'administration pour la mobilisation des dépenses d'intervention. Le but étant de répondre aux besoins locaux, aucun objectif n'avait été fixé en la matière. Compte tenu du caractère novateur et expérimental de la démarche, il est difficile de considérer ce nombre comme limité. D'autres dispositifs sont prêts à être déployés dans les régions, dès lors que cette possibilité de mettre en place des dispositifs locaux en faveur des demandeurs d'emploi aura été pérennisée. Les initiatives locales ne se résument par ailleurs pas à ces dispositifs locaux mais comprennent l'ensemble des partenariats noués localement pour compléter l'offre de service de Pôle emploi. Le dynamisme des partenariats locaux a été souligné par la mission. Enfin, le constat fait au niveau national de la stabilité de la structure des dépenses d'intervention ne signifie pas nécessairement que ces marges de manœuvre n'ont pas été utilisées, ou au moins jugées utiles, au niveau local.

Réponse de la mission :

Avec une agence de proximité sur trois ayant initié un dispositif local, la mission maintient que le déploiement reste, à ce stade, limité. Elle n'en tire toutefois aucune conséquence compte tenu du caractère effectivement novateur et récent de la démarche.

Commentaire de Pôle emploi :

Des avancées concrètes peuvent être anticipées dans le champ du partenariat renforcé avec les missions locales dans le cadre du renouvellement de l'accord

Les travaux engagés pour renouveler le partenariat renforcé avec les missions locales prennent en compte les points à améliorer relevés dans le cadre de l'évaluation du dernier accord de partenariat pour la période 2010 - 2014 par le cabinet Geste et le CEE.

L'enjeu du nouveau partenariat sera de renforcer le principe de complémentarités d'expertises entre les deux réseaux pour construire une offre de service partenariale en direction des jeunes sur chaque territoire.

Le socle du partenariat renforcé doit selon nous s'appuyer sur le savoir faire respectif des deux partenaires :

- un accompagnement personnalisé socioprofessionnel qui passe par une bonne connaissance des problématiques des jeunes et une approche globale (emploi/social) pour les Missions locales

- un accompagnement personnalisé et un positionnement sur le champ professionnel qui se fonde sur une bonne connaissance du marché du travail et des problématiques d'accès et de retour de l'emploi pour Pôle emploi.

Ainsi les jeunes demandeurs d'emploi pris en charge par les missions locales seraient repérés sur la base de leurs besoins d'accompagnement au regard des spécificités de chaque réseau et de leur degré d'autonomie sociale et professionnelle. La délégation du PPAE se ferait à partir des besoins du jeune et non en fonction de critères administratifs (formation, années d'expérience par exemple). Il en serait de même pour la mobilisation de services par l'un ou l'autre réseau.

Le nouveau partenariat se fonderait sur un projet de coopération local dont l'objectif serait de concourir à l'accès ou le retour à l'emploi des jeunes. Sur la base de leurs complémentarités respectives, Pôle emploi et les missions locales s'engageraient à définir le projet local de coopération opérationnelle formalisé dans une convention locale de partenariat. Le projet local pourrait permettre de :

- partager le diagnostic et définir les critères de prise en charge des jeunes,
- garantir la connaissance réciproque des offres de services pour pouvoir mettre en œuvre l'offre de service partenariale ;
- co-construire un plan d'actions en direction des jeunes et des entreprises en cohérence avec les orientations nationales (alternance, prescription des contrats aidés, événement emploi...).
- créer les conditions d'accès pour mettre à disposition de manière réciproque les prestations, mesures et offre de formation et organiser les passerelles entre les opérateurs ;

Sur le plan financier, nous proposons le versement d'une subvention globale avec un choix laissé au niveau de chaque territoire. En effet Pôle emploi propose de verser, en contrepartie de la délégation de suivi du PPAE, une subvention globale, qui pourrait se traduire par l'affectation d'agents à la mission locale si cette option est retenue dans le projet local de coopération. La répartition régionale de cette subvention pourrait s'effectuer au regard de la DEFM à fin septembre de l'année N-1, du nombre de missions locales, de leur implantation et de leur capacité d'intervention sur le territoire. Elle serait révisable par voie d'avenant chaque année. Sur la base de l'élaboration du projet local de coopération, les partenaires établiraient l'affectation de ressources la plus efficace. La subvention s'appuierait sur un engagement de volume minimum de jeunes à orienter vers les Missions locales au niveau national et une fourchette négociée entre les partenaires au niveau local. Cette évolution permettrait selon nous de s'adapter aux réalités locales, aux besoins des jeunes, à la nature du projet développé et aux choix des acteurs de chaque territoire.

Le niveau territorial deviendrait ainsi le lieu de déclinaison de l'accord cadre national.

Le projet local de coopération devrait garantir que tous les jeunes en demande d'emploi et d'insertion sur le territoire sont pris en charge par l'un ou l'autre des partenaires et le cas échéant par les deux, pour les conduire vers une insertion professionnelle durable.

Les réciprocités d'offre de service de chacun des partenaires seraient renforcées et décrites localement. Pour assurer la lisibilité des interventions en direction des entreprises et optimiser les moyens de chacun des réseaux, Pôle emploi propose de l'organiser soit sur la base de coopérations entre les réseaux soit avec la mise en place d'équipes communes dédiées à la relation entreprise.

Sur le plan des échanges de données dématérialisées, les systèmes d'information doivent être des interfaces performantes afin de pouvoir visualiser les parcours proposés aux jeunes par l'une et l'autre structure. Suites aux évolutions réalisées courant 2014 dans les systèmes d'information de chacun des partenaires relatives au champ des alertes (fins de cotraitance, gestion des événements, ...) et à l'enrichissement des informations dont l'intégration des actes métier des missions locales dans le SI de Pôle emploi, il est prévu à très court terme des améliorations dans la navigation et la cinématique de DUDE. Il est à noter qu'en 2014, OPUS (qui a remplacé epartenet depuis le 01 janvier 2014) permet aux Missions locales et aux Cap emploi de partager la base d'offres d'emploi des conseillers, de rechercher des offres d'emploi, de les consulter, de faire des mises en contact, d'accéder à la liste des actes métiers réalisés sur une offre, et d'accéder à l'aide ROME. Par ailleurs, IMT (information Marché du travail) est accessible à toutes les missions locales. Il apporte des informations essentielles sur la situation du marché du travail. Il permet notamment d'afficher les informations de manière synthétique et visuelle sur un métier pour une zone géographique donnée, d'informer le demandeur d'emploi ou

l'entreprise sur les métiers qui sont les plus porteurs sur une zone géographique, d'affiner l'information sur les salaires pour un métier et zone géographique, et d'avoir une représentation cartographique de la répartition de l'offre d'emploi et de la demande d'emploi pour un territoire donné et/ou un métier donné. Le renforcement du partenariat passerait également par une réflexion sur l'analyse des fonctionnalités de chaque SI et le partage d'une vision cible avec de nouvelles convergences pour déterminer des réalisations à moyen terme. A court terme, Pôle emploi propose que soient étudiées les possibilités d'agrégation des offres d'emploi des Missions locales et l'accès à Aude Formation par les Missions locales qui permet de disposer de l'offre de formation, des formations éligibles et de visualiser à terme le crédit de formation des jeunes sur leur CPF. L'accès à Aude induirait également la possibilité de suivre sur un nouvel applicatif KAIROS renseigné par les organismes de formation, la saisie bout en bout des actions liées aux informations collectives d'entrée en formation, à la création et inscription des demandeurs d'emploi, la saisie de présence et interruptions, la date d'entrée en stage et de résultat.

Enfin, une évaluation un an avant la fin de la convention est prévue par le projet d'accord et il est proposé d'améliorer le suivi des résultats en lien avec les objectifs fixés par la convention tripartite.

Réponse de la mission :

S'agissant du partenariat renforcé avec les missions locales, la mission constate que, pour l'essentiel, Pôle emploi, ne conteste pas les conclusions du rapport. Elle prend acte de la réponse selon laquelle :

- ◆ des avancées concrètes doivent être mises en œuvre dans le champ du partenariat renforcé avec les missions locales, dans le cadre du renouvellement de l'accord, en prenant comme base les constats et les évaluations réalisés dans le cadre de l'évaluation du dernier accord de partenariat pour la période 2010-2014 par le cabinet Geste et le CEE et les orientations de la feuille de route 2013-2014, signée le 22 janvier 2013 entre l'État, Pôle emploi et le CNML, à l'appui du futur accord cadre national sur le partenariat renforcé ;
- ◆ le renforcement du principe de complémentarité est un enjeu majeur pour construire une offre de service partenariale en directions des jeunes sur les territoires.

La mission retient de la réponse de Pôle emploi certains éléments essentiels pour l'avenir :

- ◆ le fait que l'opérateur définisse le socle du partenariat renforcé comme devant prendre en compte le savoir-faire respectif des deux partenaires, notamment en fonction des besoins d'accompagnement au regard du degré d'autonomie sociale et professionnelle des jeunes ;
- ◆ une délégation de PPAE qui se ferait à partir des besoins du jeune et non en fonction des seuls critères administratifs, ce qui impliquera des réponses et des modalités adaptées en termes d'offres de services par l'un ou l'autre réseau ;
- ◆ une approche en termes de projet local de coopération opérationnelle, formalisé dans une convention locale de partenariat, impliquant : les diagnostics partagés, des critères partagés de prise en charge des jeunes, la définition précise des prestations, mesures et offres de formation des deux réseaux, la garantie d'une bonne connaissance réciproque de ces offres de service et la facilitation réciproque des conditions d'accès pour chacun des acteurs ;
- ◆ la co-construction de plans d'actions ;
- ◆ tout en garantissant une cohérence avec les grandes orientations nationales de la politique de l'emploi.

De même, la proposition relative à la mise en place d'équipes communes dédiées à la relation aux entreprises apparaît comme très importante.

La mission considère également importante, au regard des constats qu'elle a été conduite à formuler s'agissant notamment des agents affectés, la proposition d'une approche par le versement d'une subvention globale, en contrepartie de la délégation du suivi du PPAE, avec un choix de répartition laissé au niveau de chaque territoire, avec la proposition que cette subvention pourrait, le cas échéant, se traduire, si des missions locales l'estiment souhaitable, par l'affectation d'agents.

La mission persiste toutefois à estimer indispensable que, dans l'hypothèse d'affectations d'agents, une grande attention soit apportée à la définition précise du statut, du rôle et du contenu « métiers » de ces agents ainsi qu'au réexamen à intervalle régulier du contenu précis des missions pour les postes affectés, sur la base d'un bilan des activités et d'une évaluation partagée, permettant aux agents concernés de chaque réseau d'être au clair et sécurisés dans leurs activités et leur collaboration. Il devrait en être de même pour toute autre forme de collaboration entre les équipes construites dans le cadre du projet local de coopération.

S'agissant de l'approche en termes de subvention globale, la mission estime essentiel que les principes et les règles du jeu devront être validés, pour le prochain accord, au niveau national entre les responsables des deux réseaux, en liaison avec l'Etat et notamment : le principe même de subvention globale, l'engagement du volume minimum de jeunes à orienter défini au niveau national, et le fait que l'affectation d'agents de Pôle emploi est une réponse qui ne ferme pas pour autant d'autres scénarios coconstruits de coopération au niveau local.

De la même façon, les règles du jeu adoptées pour la répartition régionale de la subvention devront faire l'objet d'un co-construction région par région : prise en compte de la DEFM de l'année n-1, nombre de missions locales sur le territoire considéré, répartition des implantations, capacités réelles d'intervention sur ce territoire, volume de jeunes à orienter vers les missions locales, mais également la prise en compte du diagnostic partagé et des actions conduites par les autres acteurs agissant sur ces enjeux sur chaque territoire.

La mission considère essentielle l'approche ainsi proposée de faire réellement du niveau territorial le lieu de déclinaison de l'accord cadre national, avec une actualisation annuelle, un bilan d'étape et des évaluations.

Elle estime également que ce projet local de coopération, co-construit, devra couvrir l'ensemble des champs essentiels de coopération repérés par les évaluations mentionnées plus haut et par celles de la mission des inspections, qui sont indispensables à une réussite partagée de la lutte pour l'insertion des jeunes et leur accès à l'emploi.

Au-delà de la clarification des responsabilités des deux réseaux et de leur offre de service, l'idée selon laquelle le projet local de coopération devra garantir que tous les jeunes en demande d'emplois et d'insertion peuvent aussi être pris en charge ensemble par les deux partenaires apparaît aussi très importante.

La mission prend également acte positivement de la réponse de Pôle emploi s'agissant de l'importance de garantir dans l'avenir des interfaces performantes entre les systèmes d'information des deux réseaux, notamment pour visualiser de façon partagée les parcours des jeunes et notamment de l'affirmation de l'importance de l'analyse des fonctionnalités de chaque systèmes d'information des partenaires et de la nécessité d'un partage d'une vision cible avec de nouvelles convergences à développer.

Elle retient notamment les propositions relatives à l'agrégation des offres d'emplois des missions locales et leur accès à Aude Formation par ces dernières, importantes notamment au regard de ce que Aude Formation permettra en termes de visibilité partagée sur l'offre de formation et également dans la perspective, à terme, d'accès aux données relatives au crédit de formation des jeunes sur leur compte personnel de formation.

La mission considère cependant essentielle, compte tenu de la place centrale et structurante de l'opérateur en termes de systèmes d'information, la mise en place d'une veille organisée et partagée avec ses partenaires, au niveau national comme sur les territoires, pour donner de la visibilité sur l'avancée des chantiers, sur les engagements en termes de calendrier de mise en œuvre, sur l'évaluation de ces outils et les évolutions permanentes qu'ils supposeront à l'avenir, notamment pour ouvrir le cas échéant des accès complémentaires en fonction de l'évolution des besoins et du rôle des différents acteurs.

La mission partage la préoccupation de Pôle emploi de l'évaluation du futur accord avec le CNML et du suivi des résultats en lien avec les objectifs fixés par la convention tripartite.

Enfin, la mission regrette que, dans sa réponse, Pôle emploi ne mentionne pas les efforts qui restent à accomplir s'agissant des partenariats avec les Cap emploi, dont elle pense avoir montré un grand nombre de points communs avec le diagnostic relatif au partenariat avec les missions locales.

Commentaire de Pôle emploi :

SUR LE CONSTAT 3 : « LES RESULTATS, APPRECIES A L'AUNE DES OBJECTIFS ET INDICATEURS, SONT GLOBALEMENT DECEVANTS »

➤ **Nos remarques concernant le dispositif d'évaluation des résultats**

La lecture des résultats présentée dans le rapport repose en grande partie sur une analyse critique du dispositif de pilotage en vigueur dans le cadre de la convention 2012-2014. Ce diagnostic appelle plusieurs remarques :

- D'une part, **les difficultés rencontrées sur ce cycle ne doivent pas faire oublier les progrès réalisés.** Ainsi, dans la convention tripartite 2012-2014, le nombre d'indicateurs a été sensiblement réduit par rapport à la convention précédente, et des indicateurs de résultats ont été privilégiés. Bien qu'ils restent toujours trop nombreux et pas toujours déclinables, cette réduction a permis au CTT et au comité des directeurs de suivre les indicateurs de façon plus efficace qu'en 2009-2011.

Réponse de la mission :

La mission partage l'appréciation positive sur la diminution du nombre d'indicateurs par rapport à la convention précédente (cf. partie 1.1 de l'annexe VII). Elle considère par ailleurs (cf. partie 4.3.1) que le nombre actuel d'indicateurs constitue un ordre de grandeur pertinent pour la future convention.

Commentaire de Pôle emploi :

- D'autre part, **la complexité du pilotage a été un point d'attention et de discussion constant entre Pôle emploi, l'Etat et l'Unedic.** Aucune des révisions de cible actées n'a été unilatérale⁶, quand bien même elles appelleraient des questions de votre part. Les problèmes de fiabilité des indicateurs (indicateur 15) ou plus simplement les changements de périmètre (indicateur 10) ont été partagés en toute transparence. C'est pourquoi nous ne partageons pas le constat de la mission, lorsqu'elle se dit « *surprise que les indicateurs n'aient pas été audités en tant que tel par la direction générale de Pôle emploi pendant la durée de la convention* »⁷. A défaut de processus formalisé d'audit, c'est bel et bien une revue critique continue des indicateurs que nous avons effectuée avec nos partenaires dans le cadre des instances tripartites. Cette revue aboutit d'ailleurs aujourd'hui à un objectif partagé avec la mission de stabilisation et de fiabilisation du corpus d'indicateurs pour début 2015.

Réponse de la mission :

Cf. *supra*. Les remarques sur le pilotage concernent l'ensemble des acteurs. Cela étant, la transparence de la direction générale de Pôle emploi sur les indicateurs, qui a été soulignée à plusieurs reprises dans les annexes, ne saurait remplacer un audit en bonne et due forme de ces mêmes indicateurs.

Commentaire de Pôle emploi :

- Contrairement à ce que semble indiquer la mission, **l'analyse critique des indicateurs ne conduit pas à tous les invalider ni à s'interdire d'interpréter les évolutions positives.** Ainsi, grâce à l'isolement de l'effet conjoncture, il est possible d'interpréter les évolutions de la performance en matière de retour à l'emploi au regard de la conjoncture et ce malgré la stabilisation tardive du modèle. Autre illustration, l'indicateur 12 (part des offres pour lesquelles l'employeur peut être contacté directement), montre une amélioration réelle et concrète de la transparence du marché du travail : sa progression s'explique par la mise en place par Pôle emploi d'une nouvelle modalité de contact direct entre demandeurs d'emploi et entreprises. De la même manière, nous considérons que l'amélioration de la qualité des MER⁸ (mises en relation) par la prise en compte de l'intérêt du demandeur d'emploi ne constitue pas une simple évolution mécanique et méthodologique de l'indicateur mais traduit bien une amélioration concrète de la qualité des mises en relation. Par ailleurs, la satisfaction des entreprises, en nette augmentation, nous paraît refléter clairement l'objectif de l'offre de service de Pôle emploi de plus grande personnalisation. Nous ne saurions en conclure que *« rares sont les objectifs et indicateurs qui reflètent directement les nouvelles offres de service »*.

Réponse de la mission :

Nulle part la mission n'a considéré que l'analyse critique des indicateurs conduit à tous les invalider ou à s'interdire d'interpréter les évolutions positives. Si tel avait été le cas, elle n'aurait pas souligné, comme elle le fait en partie 1.2, que *« un certain nombre d'avancées, prévues dans la convention, sont à mettre au crédit de Pôle emploi »*, s'appuyant notamment sur l'évolution positive des indicateurs ICT 2 et ICT 7.

La dernière phrase du paragraphe signifie par ailleurs qu'il n'existe pas dans la convention tripartite actuelle des indicateurs portant spécifiquement sur la différenciation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou la logique de l'accompagnement global avec les conseils généraux.

Commentaire de Pôle emploi :

Enfin, **nous avons publié régulièrement des analyses qualitatives (évaluations, points d'étape de la mise en œuvre de la convention, baromètre demandeurs d'emploi et entreprises) qui doivent être prises en compte dans l'analyse des résultats.** Aussi la dimension qualitative de l'accompagnement est-elle mieux suivie depuis 2013 avec le développement d'enquêtes locales trimestrielles. Restituées jusqu'au niveau agence, ces enquêtes couvrent les 3 grandes étapes de l'accompagnement du demandeur d'emploi (inscription, 1er entretien avec le conseiller référent et suivi) et complète l'indicateur global de satisfaction (taux de satisfaction sur l'adaptation de l'offre de service de Pôle emploi aux besoins des demandeurs) dont la

périodicité est annuelle. A ce jour, et considérant que la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises est un objectif aussi prioritaire que le retour à l'emploi, nous estimons que ces outils ont toute leur place dans le dispositif de pilotage. Les indicateurs clefs des enquêtes locales sont ainsi restitués depuis octobre 2014 dans le tableau de bord unique mis à disposition de chaque agence Pôle emploi (voir Annexe).

Réponse de la mission :

La mission prend note de ces précisions et souligne qu'elle a pris en compte ces enquêtes et baromètres, lorsqu'ils lui ont été transmis, dans ses analyses.

S'agissant du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi, elle considère qu'il serait souhaitable à terme de revoir le baromètre annuel IPSOS afin d'être en capacité de décliner les résultats de l'enquête au niveau territorial afin de pouvoir piloter au mieux l'indicateur et rendre compte du taux de satisfaction au niveau le plus fin.

Commentaire de Pôle emploi :

➤ Nos remarques concernant l'analyse des résultats

S'en tenant à la liste des indicateurs tripartite, nous souhaitons premièrement mettre en avant un fait simple : **11 d'entre eux, sur les 15 sélectionnés, progressent par rapport à 2012**. Cela montre concrètement que les actions engagées depuis 2012 vont dans la bonne direction.

Réponse de la mission :

Compte tenu de l'existence des indicateurs 1 bis et 4 bis, la convention comprend bien 17 indicateurs.

Commentaire de Pôle emploi :

Les tendances positives observées sur le retour à l'emploi sont une source de satisfaction majeure pour Pôle emploi, dans un contexte de dégradation de la conjoncture. Ainsi, les résultats sur le retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi sont supérieurs à ceux attendus compte tenu de la conjoncture (123 982 retours à l'emploi observés par mois en moyenne entre septembre 2012 et décembre 2013 pour 110 860 retours à l'emploi attendus compte tenu de la conjoncture, soit un dépassement de 12% alors que la cible de dépassement était fixée à 6.7% pour 2013.

Réponse de la mission :

Cf. réponse *supra*.

Commentaire de Pôle emploi :

De manière générale, il nous semble nécessaire d'avoir une vision équilibrée des résultats pour l'ensemble des indicateurs. On constate ainsi que:

- **les objectifs sont atteints dans plusieurs domaines, en particulier la satisfaction des entreprises** (68 % fin 2013 pour une cible de 58 %) **et la tenue des délais d'inscription** (90,3 % d'EID dans les dix jours en 2013 pour une cible de 83 %)

Réponse de la mission :

Ces éléments sont bien soulignés (cf. partie 3.2.3.2.1 et partie 1.2.2).

Commentaire de Pôle emploi :

- **La satisfaction des demandeurs d'emploi.** Après cinq années de baisse successive de cet indicateur, une nette amélioration concernant l'adaptation des services à leur situation a été observée (56,5 % fin 2013 soit + 4 points par rapport à début 2012, pour une cible de 58 % en 2013). Fin 2013, 71 % des demandeurs d'emploi considèrent que la fréquence des contacts est adaptée à leur situation (+ 3 points par rapport au deuxième trimestre 2013). On peut y voir l'effet des nouvelles modalités de suivi et d'accompagnement dont la mise en œuvre a été consolidée tout au long de l'année 2013.

Réponse de la mission :

Cf. réponse *supra*.

Une ventilation de la proportion des demandeurs d'emploi considérant que la fréquence des contacts est adaptée à leur situation par mode d'accompagnement serait pertinente.

Commentaire de Pôle emploi :

- **Le taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après une formation**, qui s'élève à 37,3 % pour les sortants de mars 2013 (+ 6 points par rapport à 2012). La cible de 40,2 % n'est ainsi pas atteinte mais les progrès sont substantiels.

Réponse de la mission :

Dans son rapport provisoire, la mission souligne que les résultats obtenus sur cet indicateur n'ont pas permis d'atteindre les cibles fixées, ni en 2012 ni en 2013. Toutefois, elle relativise ce constat en expliquant que la forte détérioration des résultats observée en 2012 a laissé place en 2013 à une amélioration significative, de 6 points.

Commentaire de Pôle emploi :

- **La part des demandeurs d'emploi disposant d'un CV en ligne** (atteint 19,9 % fin 2013 pour une cible de 25 %). Les améliorations visant à faciliter la création d'un CV en ligne et les partenariats de diffusion des CV devraient constituer un levier supplémentaire

Réponse de la mission :

La mission rappelle que la cible de cet indicateur n'est pas atteinte, alors qu'elle a été révisée à la baisse, et que l'amélioration observée résulte largement de la modification des règles relatives à la conservation des CV en ligne (allongement du délai de conservation de trois à douze mois, suppression du retrait automatique de la banque des CV en ligne après deux mois d'absence de mise à jour du profil internet).

Commentaire de Pôle emploi :

- **Le taux de premier paiement dans les délais**, très proche de la cible (90,6% en moyenne en 2013 pour une cible de 91,6 %) qui continue de progresser (jusqu'à l'atteindre en septembre 2014 : 93,5%).

Réponse de la mission :

Le rapport mentionne explicitement le haut niveau de cet indicateur (cf. partie 1.2.3), même s'il n'était pas à la cible au moment des investigations de la mission.

Commentaire de Pôle emploi :

- **de manière générale, les indicateurs relevant d'une logique de « moyens » se situent à la cible, témoignant de la mobilisation de l'établissement :**
 - **Pour redéployer les effectifs**, puisque la cible concernant les fonctions support a été atteinte (526 Équivalents temps plein -ETP- redéployés à juin 2014 pour une atteinte prévisionnelle de 600 ETP en décembre)
 - **Pour augmenter le temps consacré au suivi et à l'accompagnement** : l'effet des renforts de conseillers ainsi que des efforts de redéploiement internes a permis une augmentation de 2 020 ETP consacrés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi entre décembre 2011 et décembre 2013, pour un objectif fixé à + 4 000 ETP d'ici la fin de la convention tripartite. A fin juin 2014, le reste à faire au regard de la cible est de 648,8 ETP. Plusieurs leviers sont mobilisés qui permettent de dire que l'objectif sera atteint à fin 2014.

Réponse de la mission :

Cf. *supra*. Considérant les informations apportées, la mission estime que l'indicateur ICT 14 était effectivement à la cible au 30 juin 2014. S'agissant de l'indicateur ICT 15, le reste à faire au regard de la cible était de 1 217,7 ETP au 31 juillet 2014.

Commentaire de Pôle emploi :

Ces éléments factuels sont très éloignés de l'affirmation excessive au regard du contenu même du rapport, selon laquelle « *Les niveaux atteints par les indicateurs sont globalement décevants* »⁹.

Réponse de la mission :

Cf. *supra*. La rédaction a été modifiée dans le rapport définitif.

Commentaire de Pôle emploi :

Nous prenons naturellement acte de la situation dégradée concernant le chômage de longue durée et le chômage récurrent (indicateurs 4, 4 bis et 5). Il ne s'agit pas de nier ce constat ni de les relativiser. Les orientations proposées dans le cadre de la négociation de la tripartite visent à prévenir ces situations notamment via la précocité de la mise en place de l'accompagnement, le développement des immersions et l'amélioration du diagnostic. Les demandeurs déjà installés dans des durées importantes de chômage pourraient bénéficier de la montée en puissance de l'accompagnement renforcé. En suivi, la modalité serait également réinterrogée de manière systématique afin d'ajuster le diagnostic à l'impératif de prévention du chômage de longue durée.

Réponse de la mission :

La mission prend note de ces précisions et encourage vivement les signataires à travailler sur le public des demandeurs d'emploi de longue durée dans le cadre de la prochaine convention tripartite étant donné les constats préoccupants dressés dans le rapport à ce sujet.

Commentaire de Pôle emploi :

L'information sur l'indemnisation, vue à travers l'indicateur 8, est également identifiée comme un axe de progrès prioritaire pour la prochaine convention. Là encore, nous tenons à dissocier strictement ce point de la question du délai de paiement pour lequel les résultats sont bons et surtout en progression constante, bien que légèrement inférieurs à la cible sur la période analysée par la mission (90,2% pour une cible à 93%). Aussi nous semble-t-il excessif d'écrire de manière globalisante que « *les cibles ne sont [...] pas atteintes pour les deux indicateurs liés à l'activité d'indemnisation* »¹⁰. S'agissant des marges de progrès liées à l'information sur l'indemnisation, des actions sont en cours : en particulier, le simulateur de droits rénové en octobre 2014 est un facteur de sécurisation et d'accès aux droits important pour les demandeurs d'emploi. Il permet concrètement à son utilisateur de connaître à tout moment et quelle que soit sa situation au regard de l'emploi (intermittent, intérimaire, salarié, demandeur indemnisé) ses droits aux allocations d'assurance chômage. Particulièrement utile en cas de reprise d'activité¹¹, le simulateur de droits intègre les nouveaux paramètres de la réglementation assurance chômage¹². Nous sommes conscients que ce dispositif pourra être approfondi et c'est pourquoi nous proposons pour la prochaine convention de pouvoir notifier les droits avant même le premier entretien avec Pôle emploi. Ces progrès devraient nous permettre d'afficher, comme le souhaite la mission, des résultats positifs en termes de notification des droits dans les délais mais seraient aussi une source de sécurisation et d'amélioration de la qualité des informations données.

Réponse de la mission :

La mission maintient ses observations. Il y a bien deux indicateurs en matière d'indemnisation : le taux de premier paiement dans les délais (ICT 7) et la satisfaction des demandeurs d'emploi relatifs à l'information sur l'indemnisation transmise lors de l'EID (ICT 8). A la date de l'intervention de la mission, les cibles pour les deux indicateurs n'étaient pas atteintes. Ce constat, purement factuel, n'est pas excessif. Pour autant, la mission n'en tire pas les mêmes conséquences. Elle note ainsi que l'ICT 7 a progressé et se situe à un haut niveau (cf. partie 1.2.3). Elle observe en revanche que non seulement l'ICT 8 est inférieur à la cible, mais qu'en plus il diminue (cf. partie 3.2.1).

En tout état de cause, la mission prend note avec intérêt des orientations avancées par Pôle emploi s'agissant de la notification des droits.

Commentaire de Pôle emploi :

L'attention portée aux résultats était donc déjà un axe prioritaire de Pôle emploi 2015 et le restera au cours du prochain cycle. En aucun cas la mission ne pourrait noter une quelconque réticence de notre part à rénover le dispositif d'indicateurs ou à mettre en place des actions sur les points durs de la performance. La mise en place sur l'ensemble du réseau d'un tableau de bord unique en octobre 2014 démontre notre volonté de partager cette culture du résultat à tous les niveaux et en particulier celui de l'agence. Nous partageons ainsi avec les rapporteurs le souci quotidien du retour sur investissement des dispositifs financés, que nous espérons avoir démontré ici.

Réponse de la mission :

La mission confirme qu'elle n'a noté aucune réticence de la part de Pôle emploi « *à rénover le dispositif d'indicateurs ou à mettre en place des actions sur les points durs de la performance* ». Elle considère simplement qu'après une convention tripartite 2012-2014 largement marquée par des transformations liées à la mise en place des nouvelles offres de services, la prochaine convention tripartite doit s'inscrire dans l'obtention de résultats découlant de ces nouvelles offres.