



## PÔLE EMPLOI : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE, UNE DYNAMIQUE DE PROGRÈS À AMPLIFIER

*Mission commune d'information relative à Pôle emploi*

**Présidée par M. Claude JEANNEROT (SOC - Doubs)**

**Rapport d'information de M. Jean-Paul ALDUY (UMP - Pyrénées-Orientales)**

Deux ans après la création de Pôle emploi, le Sénat a décidé de constituer une mission commune d'information afin d'évaluer son fonctionnement et de formuler des recommandations pour l'avenir. Dès l'origine, Pôle emploi a été la cible de nombreuses critiques dont la presse s'est largement fait l'écho. La mission a tenté d'en comprendre les raisons puis de tracer des voies de progrès permettant d'améliorer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi et aux employeurs. Au cours de ses cinq mois de travaux, elle a procédé à **vingt-six auditions ou tables rondes**, qui lui ont permis d'entendre quatre-vingt-deux personnes. Elle les a complétées par **cinq déplacements**, deux en région parisienne, deux dans le Nord-Pas-de-Calais et un dans les Hautes-Pyrénées.

### Une réforme nécessaire

Les travaux de la mission ont confirmé l'idée que la fusion de l'ANPE et des Assedic pour constituer Pôle emploi a été une réforme utile. La fusion a simplifié les démarches des demandeurs d'emploi, en particulier au moment de l'inscription, elle a favorisé un traitement plus égalitaire des chômeurs, qui auparavant n'avaient pas accès aux mêmes prestations selon qu'ils étaient ou non indemnisés, elle a mis fin à des redondances et elle a permis de développer de nouvelles prestations en interne, grâce notamment à l'arrivée d'un millier de psychologues du travail venus de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp). Elle a également permis de réaliser des gains de productivité, en mutualisant des fonctions support et en confiant aux Urssaf le recouvrement des contributions d'assurance chômage.

Cependant, la fusion a été réalisée dans un contexte difficile, marqué par une hausse brutale du chômage et elle a été menée à un rythme soutenu. Des erreurs ont été commises, par exemple le projet de « métier unique » qui s'est révélé être irréaliste, ou la mise en place tardive du système informatique commun. Dans ces conditions, il n'est guère

surprenant que Pôle emploi ait pu donner l'image, pendant ses deux premières années, d'une institution désorganisée et inefficace.



*Audition du médiateur de Pôle emploi,  
Jean-Louis Walter*

### Une fusion à parachever

Pour l'avenir, la mission propose plusieurs recommandations afin de parachever la fusion :

- la **gouvernance** de Pôle emploi est affectée de tensions récurrentes entre l'Etat et les partenaires sociaux. Pour la pacifier, la mission propose d'abord de **renforcer et d'institutionnaliser le dialogue entre l'Etat et l'Unedic**, qui sont les deux principaux financeurs; à terme, la règle qui impose à

l'Unedic de verser 10 % de ses recettes à Pôle emploi pourrait être abandonnée au profit d'une **vraie négociation budgétaire** entre l'Etat et l'assurance chômage.

- elle propose également **d'élargir la composition du conseil d'administration** pour y faire figurer un représentant de l'Unedic, ainsi qu'un représentant des communes et des départements ;

- la mission préconise ensuite un véritable **pilottage de Pôle emploi par la performance**, ce qui implique de modifier la **liste des indicateurs** retenus pour évaluer son action, en privilégiant les indicateurs de résultats, de définir des procédures de suivi de ces indicateurs afin d'en faire un élément clé de la discussion budgétaire et d'instaurer un système de **primes de résultats** pour motiver les managers et leurs équipes ; l'évaluation des résultats doit bien sûr tenir compte des difficultés particulières d'accès à l'emploi de certains publics ; des budgets complémentaires, qui évolueraient en fonction des résultats obtenus, pourraient être alloués à Pôle emploi pour financer des dispositifs d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi ;

- pour rendre l'institution plus attentive aux besoins des demandeurs d'emploi, la mission recommande de conforter **l'indépendance du médiateur de Pôle emploi** et de **revaloriser les comités de liaison** afin de permettre aux associations de chômeurs de faire entendre leur voix ;

- le fonctionnement de Pôle emploi se caractérise par une grande **complexité juridique**, qui résulte de la combinaison de règles de droit privé et de droit public ; la mission recommande de réaliser un « audit juridique » pour déterminer de quelle manière il pourrait être simplifié ; la garantie accordée aux agents ex-ANPE qu'ils pourront conserver leur statut de droit public est cependant un acquis sur lequel il n'est pas question de revenir ;

- la mission préconise la poursuite de la lutte contre les risques psychosociaux engagée depuis 2010 et propose d'aller plus loin en créant un **comité national d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail**, qui serait l'émanation des comités régionaux et

permettrait d'avoir une vue d'ensemble des questions de santé et de sécurité au travail.

### Une qualité de service à améliorer

• Les résultats atteints par Pôle emploi en matière de **personnalisation** du suivi des demandeurs d'emploi sont loin des ambitions initiales. En 2009, l'objectif fixé était que chaque conseiller suive en moyenne soixante demandeurs d'emploi. Du fait de la hausse du chômage, le portefeuille moyen est aujourd'hui de **cent cinq demandeurs d'emploi**.



Visite de la plateforme téléphonique « 39 49 »  
à Noisy-le-Grand

La mission d'information propose plusieurs pistes pour un suivi plus individualisé des demandeurs d'emploi :

- d'abord, une **segmentation** plus fine des demandeurs d'emploi permettrait de mieux différencier le suivi en fonction de la distance à l'emploi ; il pourrait, à l'initiative des conseillers, être allégé pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes et renforcé pour ceux qui en ont le plus besoin ;

- ensuite, des **redéploiements d'effectifs** des fonctions support vers les missions d'accompagnement doivent être envisagés : des centaines de poste à la direction générale ou dans les directions régionales et territoriales peuvent être remis sur le terrain ;

- enfin, les **moyens de Pôle emploi devraient être augmentés de manière ciblée** afin de se rapprocher du ratio de soixante demandeurs d'emploi par conseiller, en proposant d'abord un accompagnement renforcé aux publics qui rencontrent les plus grandes difficultés d'accès à l'emploi : jeunes, chefs de famille monoparentale, seniors, personnes handicapées, etc.

La mission considère que cet effort supplémentaire est compatible avec une gestion responsable des finances publiques si l'on prend en compte les **économies qu'un retour plus rapide à l'emploi permet de réaliser sur l'indemnisation**. Elle rappelle que la récente comparaison européenne réalisée par l'inspection générale des finances a montré que les moyens consacrés en France à l'accompagnement étaient plus faibles que chez nos voisins allemands et britanniques.

- Alors que la **formation** est souvent une clé du retour à l'emploi durable, elle n'est pas encore suffisamment intégrée dans le parcours des demandeurs d'emploi. La mission formule plusieurs propositions pour y remédier : sensibilisation des conseillers, généralisation des plates-formes de traitement administratif des dossiers, amélioration de la lisibilité de l'offre de formation, développement de l'aide individuelle à la formation et de la préparation opérationnelle à l'emploi, qui permettent de surmonter les rigidités qui découlent de la procédure d'achat, resserrement des liens avec les branches professionnelles et avec les centres de formation des apprentis pour encourager les formations en alternance.

- Si les demandeurs d'emploi ont des droits, ils ont aussi des devoirs, ce qui a conduit la mission à se pencher sur la question des **radiations**, qui sont au nombre de 500 000 chaque année. Si aucun élément ne vient corroborer la thèse, parfois avancée, selon laquelle Pôle emploi userait des radiations pour faire baisser artificiellement le chômage, la mission constate certains dysfonctionnements dans la procédure :

- un nombre considérable de radiations concerne des personnes qui ont retrouvé un emploi ; la mission propose de mettre à l'étude la faisabilité d'un **croisement des fichiers** de Pôle emploi avec ceux de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, qui centralise les déclarations uniques d'embauche, afin que Pôle emploi soit informé des reprises d'emploi ;

- la radiation en cas de non-réponse à une convocation est d'une durée de deux mois, ce qui paraît sévère quand on sait que la radiation pour refus d'emploi ou de formation ou insuffisance de recherche d'emploi, qui constituent *a priori* des fautes plus graves, est sanctionnée seulement par une radiation de

quinze jours ; la mission recommande donc **de revoir l'échelle des sanctions applicables**.

- Concernant les **services aux entreprises**, la part de marché de Pôle emploi dans la collecte des offres d'emploi a connu une érosion depuis la fusion. Pour les offres d'emploi de plus d'un mois, cette part de marché atteint cependant près de 40 %, ce qui montre que Pôle emploi joue toujours un rôle significatif dans la transparence du marché du travail. Pour progresser, Pôle emploi doit renforcer son effort d'information en **direction des PME et des TPE**, qui connaissent souvent mal la gamme de services qu'il peut leur proposer. Pôle emploi a également un rôle important à jouer pour aider les entreprises à **surmonter leurs difficultés de recrutement** en utilisant par exemple la méthode de recrutement par simulation ou les formations d'adaptation au poste de travail.

#### La mosaïque du service public de l'emploi

Les partenariats entre Pôle emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi (SPE) dessinent un paysage institutionnel complexe, dans lequel Pôle emploi a vocation à jouer un rôle pivot.

- Pôle emploi entretient des relations étroites avec deux réseaux de cotraitants, à qui il délègue le suivi de certains demandeurs d'emploi :

- le partenariat avec les **missions locales** pour le suivi des jeunes demandeurs d'emploi est le plus abouti et le nouvel accord-cadre signé avec Pôle emploi en 2010 a apporté des améliorations : clarification des critères d'orientation, renforcement de la participation financière de Pôle emploi et contrôle du respect des flux prévisionnels de jeunes orientés vers les missions locales. La mission n'est pas hostile au principe d'une évaluation des missions locales sur la base de leurs résultats en matière de retour vers l'emploi, mais s'interroge en revanche sur l'intérêt de les évaluer sur la collecte des offres d'emploi ;

- la coopération avec le réseau **Cap emploi** pourrait être améliorée en l'associant davantage à l'élaboration de la convention qui fixe les modalités de leur collaboration et en définissant plus clairement les critères d'orientation des demandeurs d'emploi handicapés. Parallèlement, Pôle emploi devrait

mieux mobiliser les aides à l'emploi des travailleurs handicapés.

- Depuis 2008, Pôle emploi a confié le suivi de centaines de milliers de demandeurs d'emploi à des **opérateurs privés de placement** (OPP). Pourtant, la mission a constaté que la doctrine d'emploi des OPP n'est pas clairement définie : ils semblent être utilisés avant tout pour ajuster les capacités d'accueil aux variations du flux des demandeurs d'emploi. Il convient aujourd'hui de définir ce qu'on attend précisément des OPP et d'optimiser le pilotage de leur action en trouvant un meilleur équilibre entre la volonté légitime de Pôle emploi de contrôler la qualité de leurs prestations et la nécessité de leur laisser plus de liberté pour tirer parti de leur capacité d'innovation.

- Pour simplifier le SPE, la mission propose, en s'inspirant d'expériences qu'elle a pu observer sur le terrain, d'inciter au **regroupement des missions locales, des maisons de l'emploi et des plans locaux pour l'insertion et l'emploi**. De cette manière, Pôle emploi disposera, dans les territoires, d'un partenaire local avec lequel la coordination sera plus aisée à organiser.

#### L'ancrage territorial de Pôle emploi

L'objectif de territorialisation de l'action de Pôle emploi s'est jusqu'ici heurté à l'excessive centralisation de Pôle emploi, à laquelle il faut remédier en **déconcentrant** l'établissement, et à l'absence de chef de file clairement identifié pour coordonner les partenariats.

Pour la mission, la gouvernance du SPE au niveau local doit associer étroitement l'Etat, Pôle emploi mais aussi les collectivités territoriales et leurs élus, qui ont une connaissance du terrain et une légitimité irremplaçables. Pôle emploi doit resserrer ses liens avec :

- les communes et leurs groupements, qui ont des responsabilités en matière de **développement économique** ;

- les conseils généraux pour le **suivi des titulaires du RSA** : le partenariat avec Pôle emploi est en retrait par rapport à celui qui existait à l'époque du RMI ; Pôle emploi et les départements auraient pourtant tout intérêt à travailler ensemble pour offrir un accompagnement global aux personnes éloignées de l'emploi ;

- les conseils régionaux, pour mieux coordonner leurs **achats de formation** ; dans ce cadre, il serait logique que Pôle emploi devienne signataire des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP).

La mission insiste enfin sur la nécessité de consolider le partenariat entre Pôle emploi et le **secteur de l'insertion par l'activité économique** pour assurer des parcours cohérents aux personnes les plus éloignées de l'emploi.



Table ronde à Arras

En conclusion, alors que le Gouvernement et les partenaires sociaux négocient sa nouvelle « feuille de route », la mission invite Pôle emploi à passer d'une culture du « chiffre » à une culture de la performance et d'un management trop rigide et centralisé à une organisation qui laisse davantage d'initiative aux responsables locaux et aux conseillers.

Elle sait qu'elle peut compter sur le professionnalisme et la motivation du personnel de Pôle emploi qui aspire à apporter un service de qualité aux entreprises et aux demandeurs d'emploi.