*RÉPUBLIQUE FRANÇAISE*

*COMMISSION*
*DES AFFAIRES SOCIALES*

*PARIS, le 29 mai 2013*

# Mission d'information sur Pôle emploi et le service public de l'emploi

## Rapport adopté par la mission le 29 mai 2013

Mme Monique Iborra, Rapporteure

## SOMMAIRE

Pages

**INTRODUCTION** ..... 7

**I.- REMETTRE LE DEMANDEUR D'EMPLOI AU CŒUR DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI** ..... 13

A. UN DEMANDEUR D'EMPLOI SORTANT TARDIVEMENT DU CHÔMAGE ..... 13

B. UN DEMANDEUR D'EMPLOI CONFRONTÉ AU FOISONNEMENT DES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC TERRITORIAL DE L'EMPLOI ..... 15

1. Une multiplicité d'acteurs en charge de l'insertion sociale et professionnelle ..... 15

*a) Un nombre très important d'intervenants* ..... 16

*b) Des acteurs aux résultats contrastés* ..... 17

*c) Entre sous-traitance et cotraitance, des processus d'insertion qui s'éternisent* ..... 27

*d) L'échec des efforts de coordination* ..... 29

2. Une architecture du service public territorial de l'emploi à redessiner autour de la région ..... 30

*a) La région, futur chef de file du service public régional de l'insertion professionnelle* ..... 30

*b) Des opérateurs locaux à regrouper au sein d'une structure à portée régionale* ..... 32

*c) À l'échelon national, des instances représentatives à fusionner* ..... 34

3. Des spécificités à préserver et des partenariats à préciser ..... 35

C. UN DEMANDEUR D'EMPLOI QUI, APRÈS UNE FUSION COMPLEXE DE L'ANPE ET DU RÉSEAU DES ASSÉDIC, DOIT REVENIR AU PREMIER PLAN ..... 36

1. Un établissement encore marqué par une fusion difficile ..... 36

*a) L'héritage d'un rapprochement malaisé et onéreux* ..... 36

*b) Des moyens relativement restreints au regard du contexte de crise économique* ..... 39

*c) Une gouvernance en partie inadaptée* ..... 42

*d) Un mode de travail éclaté et mécanique au sein d'une structure tendant à la centralisation* ..... 42

2. Pour un opérateur de l'emploi plus opérationnel ..... 44

*a) Des moyens accrus à l'appui d'un travail réorganisé* ..... 44

*b) Un renforcement de l'ancrage local* ..... 46

*c) Un opérateur tourné vers le demandeur d'emploi* ..... 48

**II.- REPENSER L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET DES ENTREPRISES** ..... 51

A. DES EFFORTS DE SIMPLICITÉ ET D'ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES AUX RÉSULTATS MITIGÉS ..... 51

1. Une simplification encore perfectible ..... 51

2. Une dématérialisation qui pose des difficultés à certains demandeurs d'emploi ..... 54

B. DES RÈGLES D'INDEMNISATION TRÈS COMPLEXES ET DES RADIATIONS CONTESTABLES ..... 56

1. Un système d'indemnisation à simplifier ..... 56

2. Un régime des radiations à clarifier ..... 58

C. UN ACCOMPAGNEMENT TROP PEU PERSONNALISÉ ..... 65

1. Un suivi personnalisé à la mise en œuvre difficile ..... 65

*a) Des entretiens trop peu fréquents* ..... 65

*b) Un recours aux prestations trop peu personnalisé* ..... 67

2. Une nouvelle démarche d'accompagnement dans le cadre de « Pôle emploi 2015 » ..... 71

3. Vers une organisation du travail renouvelée pour un accompagnement moins administratif ..... 73

D. UN ACCOMPAGNEMENT À RÉORIENTER VERS LES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI ..... 75

1. Les demandeurs d'emploi les moins autonomes : une cible trop négligée ..... 75

*a) Des aides trop peu centrées sur les demandeurs les plus éloignés de l'emploi* ..... 75

*b) Des expérimentations prometteuses* ..... 76

2. L'« accompagnement renforcé » : des premiers pas à confirmer ..... 77

3. La mise en place des emplois d'avenir ..... 79

E. UNE POLITIQUE DE SUIVI PAR PÔLE EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE À REPENSER ..... 80

1. Une activité majeure aux résultats pourtant décevants ..... 80

*a) Des objectifs ambitieux* ..... 81

*b) Des promesses insuffisamment tenues* ..... 83

2. Un dispositif d'insertion sociale renouvelé pour une insertion professionnelle plus efficace ..... 85

*a) Le décloisonnement de l'emploi et du social* ..... 85

*b) Vers un accompagnement par les conseils généraux ouvert à tous les demandeurs d'emploi en difficulté* ..... 86

F. UN DISPOSITIF DE FORMATION À ALLÉGER ET À RENDRE PLUS RÉACTIF ..... 87

1. Un service rendu au demandeur d'emploi insuffisant en matière d'offre de formation ..... 88

2. Une coordination des acteurs à développer ..... 93

3. Une offre de formation à rendre plus lisible ..... 96

4. Une procédure d'achat à réformer ..... 97

5. Un lien entre la formation et l'emploi à privilégier ..... 99

G. UNE COOPÉRATION À RETROUVER AVEC LES ENTREPRISES ..... 100

1. Des relations trop distendues avec les entreprises ..... 100

2. Des liens à renouer avec le monde économique ..... 103

**CONCLUSION** ..... 108

**ANNEXE 1 : COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION** ..... 109

**ANNEXE 2 : SYNTHÈSE DES 39 PROPOSITIONS** ..... 111

**ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES** ..... 115

**ANNEXE 4 : DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION** ..... 123

# INTRODUCTION

Constituée par la commission des affaires sociales le 7 novembre 2012, la mission d'information sur Pôle emploi et le service public de l'emploi rend le fruit de ses travaux dans un contexte économique particulièrement difficile.

Selon l'Institut Eurostat, le taux de chômage dans la zone euro a atteint en mars 2013 un nouveau record pour s'établir, sur une base corrigée des variations saisonnières, à 12,1 % de la population active. La zone euro compte désormais 19,21 millions de personnes sans emploi, soit 62 000 de plus qu'en février 2013 et 1,72 million de plus qu'en mars 2012.

En France, d'après les chiffres annoncés le 25 avril 2013 par le ministère du travail et de l'emploi, le record du nombre de demandeurs d'emploi sans activité a été dépassé en mars. Tandis que le pic précédent, datant de janvier 1997, s'établissait à 3 195 500 demandeurs d'emploi n'ayant pas travaillé au cours du mois (catégorie A) en métropole, Pôle emploi en a recensé à la fin du mois de mars 3 224 600. Ce chiffre représente un accroissement de 1,2 % par rapport à février dernier, soit 36 900 demandeurs d'emploi de plus. Il s'agit du vingt-troisième mois consécutif de hausse. Depuis mai 2011, le chômage s'est accru de 22 300 personnes en moyenne chaque mois au sein de cette même catégorie. Si l'on décompte en outre les demandeurs d'emploi qui ont exercé une activité réduite courte ou longue (catégories B et C), les listes de Pôle emploi comprenaient à la fin mars 5 033 600 personnes (outre-mer compris). Ce nombre est en hausse de 9,8 % sur un an.

À ce contexte de crise a répondu une activité législative et réglementaire intense, qui va de la loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir au texte sur la sécurisation de l'emploi, définitivement voté par le Parlement le 14 mai 2013, en passant par le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, adopté en Conseil des ministres le 10 avril dernier et par la négociation de la prochaine convention d'assurance chômage, prévue cette année. Comme l'indique le ministère du travail [(1)] : « *Tous les leviers de la politique de l'emploi prévus par la "* feuille de route sociale *" issue de la grande conférence sociale de juillet 2012 sont désormais opérationnels : emplois d'avenir, contrat de génération, sécurisation de l'emploi. Leur montée en puissance au cours des prochains moins est désormais l'enjeu majeur pour tous les acteurs de terrain.* » À cet effort visant, comme s'y est engagé le chef de l'État, à « *inverser d'ici à la fin de l'année la courbe du chômage* », tous les acteurs du service public de l'emploi doivent prendre part, et au premier chef Pôle emploi.

Pôle emploi, l'opérateur national de l'emploi, se trouve lui-même à une période clé de sa jeune histoire puisque, après les difficultés qui ont émaillé la

*(1) Communiqué du 25 avril 2013.*

fusion précipitée de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic) et qui lui ont valu souvent de sévères critiques − songeons par exemple à la tentative parfaitement illusoire de mettre en place une polyvalence totale des agents sous le nom de « métier unique » −, il a entamé, sous l'égide de son nouveau directeur général entré en fonction le 19 décembre 2011, une deuxième phase de son existence. Cette nouvelle étape a d'ores et déjà été marquée par la signature avec l'État et l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), le 11 janvier 2012, d'une convention tripartite couvrant la période 2012-2014, ainsi que par le déploiement depuis le début de l'année en cours du plan stratégique « Pôle emploi 2015 ». Ce plan instaure un suivi différencié en fonction du degré d'autonomie des demandeurs d'emploi, les publics les plus éloignés de l'emploi bénéficiant en particulier d'un accompagnement renforcé. L'opérateur public a reçu, pour mener à bien ce chantier, le secours de 4 000 embauches à durée indéterminée, dont les bénéficiaires devraient tous être affectés à des postes d'accompagnement.

C'est dire, au vu de cet environnement économique et législatif et de la réorganisation actuelle de Pôle emploi, si le présent rapport intervient à un moment crucial. De nombreuses enquêtes ont certes déjà été menées aussi bien sur Pôle emploi que sur le marché du travail. Il n'est que de songer, pour ne citer que quelques exemples, aux travaux réalisés par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2010 sur l'emploi des jeunes, aux analyses de l'Inspection générale des finances (IGF), la même année, sur les missions locales, au rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) du 23 juin 2011 et à celui du Sénat du 5 juillet 2011 consacrés à Pôle emploi ou encore au rapport public thématique de la Cour des comptes du 22 janvier 2013 relatif au marché du travail. Toutes ces contributions très riches se sont penchées sur différents acteurs du service public de l'emploi, mais le plus souvent en étudiant chacun isolément et en privilégiant l'angle institutionnel. Demeurant largement lettre morte, ces travaux n'ont donné lieu à aucune décision d'ampleur en matière d'organisation, nonobstant tous les dysfonctionnements et les cloisonnements constatés.

Venant à la suite de ces travaux, l'approche de la mission d'information de l'Assemblée nationale créée à l'automne 2012 s'est voulue originale à deux égards.

Tout d'abord, la Mission n'a pas cantonné son étude à Pôle emploi dont, au demeurant, elle n'a pas cherché à remettre en cause la fusion, pourtant encore imparfaite mais désormais acquise aux yeux de tous. Elle a adopté au contraire l'acception la plus large possible du service public de l'emploi. Ce dernier, aux termes de l'article L. 5311-1 du code du travail, « *a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion* » et « *comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés* ». L'article L. 5311-2 du même code dispose qu'il « *est assuré par 1° les services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle ;*

*2° l'institution publique mentionnée à l'article L. 5312-1* (c'est-à-dire Pôle emploi) *; 3° l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes* », ainsi que par l'Unédic. L'article L. 5311-3 précise pour sa part que « *les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au service public de l'emploi* ». L'article L. 5311-4 ajoute que « *peuvent également participer au service public de l'emploi : 1° les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; 1°* bis *les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, avec avis consultatif ; 2° les organismes liés à l'État par une convention* (…) *relative à l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières ; 3° les entreprises de travail temporaire* ». Se fondant sur les termes mêmes du code du travail, la mission d'information a donc inclus dans le champ de son analyse non seulement l'opérateur national de l'emploi, mais aussi tout le service public territorial de l'emploi constitué par les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État et les très nombreux autres intervenants que sont, pour ne citer que quelques exemples, les missions locales, les maisons de l'emploi, les écoles de la deuxième chance, les structures d'insertion par l'activité économique ou encore les « Cap emploi » qui accompagnent les personnes souffrant d'un handicap.

Ensuite, la Mission a souhaité partir du point de vue du demandeur d'emploi et du service qui lui est rendu. Loin d'être une fin en soi, l'insertion en effet n'a de sens que si elle débouche sur un travail, tant il est vrai que, comme l'avait dit en son temps le Premier ministre Lionel Jospin, « *trouver sa place dans la société, c'est d'abord avoir un emploi* » [(1)].

Dans cet esprit, la Mission a auditionné plus d'une centaine de personnes, ministres, directeurs d'administration centrale, dirigeants de Pôle emploi, syndicalistes, responsables d'associations ou encore universitaires. Ces auditions ont été très éclairantes. Aussi la Mission ne peut-elle que se féliciter de son choix, effectué dans un souci de transparence, d'ouverture complète de ses travaux à la presse et de leur diffusion sur le site internet de l'Assemblée nationale [(2)].

Surtout, la volonté de la Mission d'observer les réalités de la politique de l'emploi au plus près du terrain l'a amenée à se déplacer dans le Rhône, en Isère et en Savoie, dans le Gers et en Haute-Garonne, dans le Nord, le Loiret et en Seine-Saint-Denis, à la rencontre des femmes et des hommes qui accompagnent au quotidien les demandeurs d'emploi dans les agences de Pôle emploi, dans les missions locales, dans les Cap emploi et ailleurs. Cela a été pour elle l'occasion de mesurer le dévouement, le sérieux et la détermination dont fait preuve le personnel du service public de l'emploi dans des conditions de travail souvent éprouvantes et

---

*(1) Déclaration de politique générale, 19 juin 1997.*

*(2) Les vidéos retransmettant les auditions de la mission d'information peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.tv/chaines.html.*

une conjoncture économique difficile. Votre Rapporteure tient à rendre ici publiquement hommage à ce personnel dont il est évident qu'il ne saurait être tenu responsable des dysfonctionnements du service public de l'emploi et de l'insuffisance des résultats atteints par celui-ci. La Mission a, par ailleurs, échangé avec des chefs d'entreprise, des agents des conseils généraux, des sous-préfets et des directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Surtout, elle a écouté de nombreux demandeurs d'emploi eux-mêmes et observé leurs démarches de recherche d'emploi en assistant notamment à des entretiens et en s'entretenant avec leurs conseillers.

Destinataire de surcroît de nombreux documents adressés par les personnes rencontrées ou auditionnées, votre Rapporteure s'est efforcée de rendre compte de manière fidèle et synthétique des informations recueillies. Son travail s'est par ailleurs nourri des contributions des autres membres de la Mission qui se sont investis dans les auditions, qui l'ont accompagnée sur le terrain et qui lui ont fait connaître telles ou telles initiatives locales.

Le présent rapport est le fruit de toutes ces auditions et de tous ces échanges. Partant de l'ampleur des moyens à la fois humains et financiers dévolus au service public de l'emploi dans toutes ses composantes, la Mission s'est interrogée sur les raisons qui expliquent le constat de trop faible efficacité souvent dressé à son sujet, constat qui transparaît aussi bien dans les études citées plus haut que dans les prises de position des associations de demandeurs d'emploi ou encore dans les rapports des médiateurs de Pôle emploi.

Or, le premier fait saillant que l'on constate, c'est l'extrême foisonnement des intervenants dans ce secteur. Au-delà de Pôle emploi qui a le monopole de l'indemnisation pour le compte du régime d'assurance chômage et qui accompagne tous les demandeurs d'emploi qui le souhaitent, on trouve les missions locales et les écoles de la deuxième chance qui s'adressent aux jeunes et les Cap emploi qui aident les demandeurs d'emploi souffrant d'un handicap. Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) offrent un accompagnement renforcé tandis qu'aujourd'hui les maisons de l'emploi se consacrent en particulier, à la demande de l'État, à de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences à l'échelon territorial. Les opérateurs privés suivent aussi un certain nombre de personnes, souvent particulièrement éloignées de l'emploi. L'Association pour l'emploi des cadres (APEC) accompagne le personnel d'encadrement. Les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sont suivis à la fois par Pôle emploi et par les conseils généraux. Les différentes structures d'insertion par l'activité économique apportent de leur côté une aide spécifique en lien avec les entreprises. Tous ces acteurs, outre que leurs compétences se chevauchent souvent, reçoivent dans bien des cas des financements croisés et entretiennent des relations de partenariat ou de sous-traitance. Quant au paysage de la formation, il est à peine moins éclaté avec les interventions de Pôle emploi, de l'État, des régions ou encore des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Il importe de mesurer le degré de perplexité, pour ne pas dire parfois de désespoir, du demandeur d'emploi confronté à ce maquis d'institutions et d'instruments aux relations complexes. L'individu privé d'emploi, qui fréquemment souffre de difficultés connexes en matière de logement, de santé ou encore de garde d'enfants, se voit souvent renvoyé d'une institution à une autre, chacune lui donnant un dossier à remplir, avec justificatifs à l'appui. Comme l'a relevé l'un des membres de la Mission, « *il y a un paradoxe à demander à des gens en difficulté d'être plus rigoureux que les autres* ».

À cet éclatement du service public de l'emploi, le présent rapport entend apporter des pistes de remèdes afin de donner au dispositif plus de simplicité et améliorer la coordination entre ses acteurs. Il n'est plus possible, à cet égard, de faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les moyens de confier demain à un chef de file le rôle de stratège. Seule l'existence d'un tel chef de file permettra de faire travailler ensemble, et dans la même direction, tous les acteurs en charge de l'insertion professionnelle. Plusieurs solutions sont envisageables mais, en tout état de cause, il paraît incontestable que la région sera appelée à jouer un rôle pivot en la matière, compte tenu des compétences déjà exercées par celle-ci en matière de formation professionnelle et des attributions supplémentaires qui devraient lui être confiées par la future loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires. Il est bien entendu qu'il ne saurait y avoir de stratégie régionale qui ne soit confortée par des pilotages locaux, au plus près des réalités de terrain et des bassins d'emploi.

S'agissant de Pôle emploi lui-même, la fusion dont il est né, particulièrement complexe dans un contexte de chômage croissant, a laissé des traces, notamment en matière de centralisation, de gouvernance ou encore d'organisation du travail. Aussi le rapport envisage-t-il les voies d'une rénovation de l'opérateur public qui passera certes par un renforcement des moyens, mais également, sans aucun doute, par une réorganisation du travail là aussi au plus près du terrain et par une orientation résolue de tous les efforts vers le demandeur d'emploi, abandonnant ainsi une démarche de type essentiellement administratif au profit d'un mode de fonctionnement plus opérationnel et plus réactif. Reconnaissons que M. Jean Bassères, directeur général de l'établissement depuis un an et demi, semble avoir pris la mesure des évolutions nécessaires, comme en témoignent un certain nombre de décisions dont il a eu l'initiative et qui rejoignent tout à fait les préconisations de votre Rapporteure.

Au-delà de ces aspects institutionnels, c'est l'accompagnement du demandeur d'emploi qui demande à être repensé. En effet, si le regroupement de l'ANPE et des Assédic a eu pour première ambition de faciliter le parcours du demandeur d'emploi en l'accueillant dans un lieu unique, toutefois la mise en place d'un entretien d'accueil unique et le développement de la dématérialisation n'ont que partiellement simplifié ses démarches. Quant au régime juridique d'indemnisation du chômage, dont la complexité n'a en rien diminué au fil du temps, il a lui aussi vocation à être modifié dans son approche.

Pôle emploi n’a pas non plus réussi à mettre en place l’accompagnement personnalisé et régulier prévu par le fameux « suivi mensuel personnalisé », dont l’objectif était d’assurer un suivi régulier de chaque demandeur d’emploi par un conseiller référent nommé dans les quinze jours suivant l’inscription. Le rapport s’attache à examiner les raisons de cet échec et à étudier les perspectives esquissées en la matière par le plan stratégique « Pôle emploi 2015 », perspectives qui doivent à la fois être complétées et mises en œuvre dans la transparence pour qu’elles soient comprises par tous, et notamment par le demandeur d’emploi.

La Mission s’est penchée également sur la problématique des personnes les plus éloignées de l’emploi dont il s’avère qu’elles profitent finalement peu des différents dispositifs d’aide au retour à l’emploi mis en place par les pouvoirs publics. L’avenir dira si la mise en place par Pôle emploi d’un accompagnement renforcé pour les publics connaissant les plus grandes difficultés permettra, en concentrant les moyens sur ces publics prioritaires, d’améliorer le taux de retour à l’emploi.

Parmi ces personnes en grande difficulté, nombreuses sont celles qui bénéficient du RSA. Leur suivi est assuré par Pôle emploi, en partenariat avec les conseils généraux. Ce suivi n’a cependant pas répondu aux attentes. Aussi, un profond renouvellement de la politique d’insertion apparaît-il indispensable au profit de tous les demandeurs d’emploi en difficulté, renouvellement qui passera par un décloisonnement des aspects économiques et des aspects sociaux.

Le rapport aborde bien sûr aussi en profondeur l’enjeu de la formation professionnelle, déjà réformée par la loi du 24 novembre 2009 et appelée certainement à évoluer encore dans les prochains mois.

Il importe enfin de garder toujours présent à l’esprit que l’usager du service public de l’emploi n’est pas seulement le demandeur d’emploi, mais aussi l’entreprise. Sans elle, tout accompagnement vers l’emploi est vain. Le rapport formule à cet égard des propositions sur les relations à développer avec le monde économique, et avant tout avec les petites et moyennes entreprises.

Au-delà de toutes ces propositions, récapitulées en annexe, c’est à un véritable changement d’état d’esprit que le présent rapport appelle, à un état d’esprit plus opérationnel et moins institutionnel, plus concret et moins administratif, avec comme souci de chaque instant le retour du demandeur d’emploi dans les délais les plus courts à un emploi durable.

La réforme du marché du travail, opérée par la loi relative à la sécurisation de l’emploi, en appelle nécessairement une autre. C’est désormais le service public de l’emploi, outil majeur de toute politique de l’emploi, qui doit être réformé dans son ensemble.

# I.- REMETTRE LE DEMANDEUR D'EMPLOI AU CŒUR DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Face au constat d'un accompagnement trop peu efficace du demandeur d'emploi dans notre pays, deux enjeux majeurs se dégagent.

D'abord, face au foisonnement des acteurs du service public de l'emploi, il convient de répondre par un effort de simplification et de plus grande cohérence autour d'un chef de file bien identifié. Le service public de l'emploi constitue par excellence le domaine où pourrait trouver à s'appliquer le « *choc de simplification* » appelé de ses vœux par le chef de l'État.

Ensuite, en présence d'un opérateur national de l'emploi durablement marqué par une fusion difficile, un effort vers davantage de déconcentration et d'opérationnalité s'impose.

## A. UN DEMANDEUR D'EMPLOI SORTANT TARDIVEMENT DU CHÔMAGE

La comparaison avec d'autres pays européens montre de moins bonnes performances de la France en matière de lutte contre le chômage : en effet, en 2010, le taux de sorties mensuelles vers l'emploi équivalait à 4,8 % des demandeurs d'emploi en France, au lieu de 9,1 % en Allemagne et 8,2 % au Royaume-Uni [(1)].

Il est intéressant de rapprocher ces chiffres des effectifs dévolus en France au service public de l'emploi, comme l'a fait l'Inspection générale des finances (IGF) dans son rapport consacré aux effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni [(2)].

Comme l'indique cette étude, si Pôle emploi disposait d'environ 46 500 conseillers en 2010, **l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi représentait, cette même année, un peu plus de 62 000 équivalents temps plein**.

---

*(1) M. Pierre-Emmanuel Lecerf, M. Emmanuel Monnet et Mme Véronique Hespel,* Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection générale des finances, janvier 2011, p. 21.*

*(2)* Op. cit.

***Effectifs du service public de l'emploi en France en 2010***

| Organisme | Équivalents temps plein |
|---|---|
| Pôle emploi | 46 576,51 |
| Missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) | 8 012,06 |
| Maisons de l'emploi | 2 117,13 |
| Cap emploi | 1 300 |
| Collectivités territoriales | *n.c* |
| Caisses d'allocations familiales (affectés à la gestion du revenu minimum d'insertion) | 1 875 |
| Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle | 136 |
| Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi | 1 838 |
| Unédic | 105,3 |
| Association pour l'emploi des cadres | 435 |
| Mise à disposition de Pôle emploi dans les missions locales et les maisons de l'emploi | – 339,44 |
| **Total** | **62 055,76** |

*Source : Inspection générale des finances.*

Toutefois, ce chiffre est loin de rendre compte de la totalité des effectifs employés par le service public de l'emploi en France.

En effet, tout d'abord, les effectifs se sont accrus depuis 2010. Ainsi, l'effectif de Pôle emploi en équivalents temps plein, tel qu'il est fixé par la loi de finances pour 2013, s'élève à 47 422, hors moyens supplémentaires annoncés en mars 2013. Quant aux missions locales, en 2011, elles employaient 11 043 salariés, auxquels s'ajoutaient 773 personnes mises à disposition.

Ensuite, le total mentionné dans le tableau ci-dessus ne prend pas en compte le personnel de nombreux acteurs du service public de l'emploi, dont les collectivités territoriales et toutes les associations d'insertion, sans compter bien entendu toutes les instances chargées de la formation professionnelle.

Le chiffre de 62 055 est donc largement sous-estimé. De ce point de vue, l'on peut dire que le rapport de l'IGF, sur cette question, est pour le moins d'une interprétation malaisée.

Quoi qu'il en soit du chiffre exact des effectifs totaux, il demeure que, en dépit des moyens humains consacrés au service public de l'emploi dont la Mission

a pu apprécier sur le terrain les qualités professionnelles incontestables, les résultats en termes de retour à l'emploi en France sont très insuffisants.

Le diagnostic posé par l'IGF apparaît tout à fait vérifié lorsqu'elle conclut : « *Les choix opérés par l'Allemagne et la Grande-Bretagne en matière d'allocation des moyens humains affectés à l'accompagnement sont fondés sur un constat simple : l'action du service public de l'emploi, focalisée sur l'intensification des contacts avec les demandeurs d'emploi en Grande-Bretagne et en Allemagne, entraîne une sortie plus précoce du chômage pour une fraction significative de demandeurs d'emploi lorsqu'elle est bien ciblée ; cette moindre durée du chômage se traduit par une diminution des dépenses d'indemnisation pesant sur les finances publiques, ce qui peut conduire à une économie supérieure aux coûts engendrés par l'intensification des contacts. Au regard de cette stratégie développée par nos partenaires, la plus faible intensité d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France peut soulever des questions d'efficience globale. Ni les délais du chômage en France, ni le niveau des dépenses d'indemnisation ne témoignent d'une situation particulièrement favorable par rapport à celle de ses partenaires, justifiant un moindre effort d'intermédiation.* »

Certes, le régime d'indemnisation du chômage et les caractéristiques du marché du travail peuvent aussi être des facteurs ayant une influence sur le taux de retour à l'emploi. **Cependant votre Rapporteure est convaincue que l'organisation du service public de l'emploi et plus particulièrement celle de l'accompagnement du demandeur d'emploi – au-delà de la simple question des effectifs – n'est pas satisfaisante en France et explique pour partie ces résultats insuffisants en matière de politique de l'emploi.**

## B. UN DEMANDEUR D'EMPLOI CONFRONTÉ AU FOISONNEMENT DES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC TERRITORIAL DE L'EMPLOI

Le service public territorial de l'emploi souffre de l'intervention d'un nombre excessif d'acteurs opérant de manière largement indépendante les uns des autres. Cette juxtaposition d'intervenants, dont les financements se croisent parfois, est le fruit d'une accumulation d'initiatives diverses, aussi bien privées qu'émanant de l'État ou des collectivités territoriales. Cette situation ne trouvera d'issue que dans une simplification du paysage institutionnel et dans la désignation claire d'un seul chef de file qui, dans le contexte actuel de décentralisation, ne peut manifestement être que la région.

### 1. Une multiplicité d'acteurs en charge de l'insertion sociale et professionnelle

Les missions des multiples acteurs du service public territorial de l'emploi se superposent souvent sans véritable coordination. Le demandeur d'emploi est fréquemment « ballotté » d'une structure à l'autre au sein d'un système dont la compréhension d'ensemble lui échappe. Dans ces conditions, les résultats atteints

par chaque acteur en termes de retour à l'emploi soit apparaissent décevants soit ne sont même pas mesurés.

***a) Un nombre très important d'intervenants***

Les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle, au sens le plus large, peuvent être classés dans trois catégories principales, inspirées par les distinctions posées par l'article 1er de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Dans la première, on trouve d'abord l'État et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui conservent la compétence de droit commun en matière de politique de l'emploi. S'y ajoutent Pôle emploi, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), organisme paritaire qui assure la gestion de l'assurance chômage. On peut également mentionner ici les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés.

La deuxième catégorie est constituée par les collectivités territoriales qui, à de multiples titres, interviennent directement ou indirectement dans le domaine de l'insertion professionnelle. Ainsi, pour ne donner que quelques illustrations, les régions exercent une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et sont les premiers financeurs de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Les départements suivent, en partenariat avec Pôle emploi, les bénéficiaires du revenu de solidarité active. Les communautés d'agglomération, pour citer encore cet exemple, interviennent dans la politique de l'emploi par le biais des maisons de l'emploi qu'elles financent en général en grande part.

Enfin, il est possible de ranger dans une troisième rubrique des instances très diverses telles que les structures d'insertion par l'activité économique, le réseau Cap emploi destiné aux travailleurs handicapés, l'Agence pour l'emploi des cadres (APEC), les missions locales pour l'emploi des jeunes en difficulté, mais aussi les opérateurs de placement privés ou encore certaines structures associatives s'adressant à des publics particuliers (tels que les anciens détenus).

À ce stade de l'analyse, deux constats peuvent être établis. En premier lieu, les compétences apparaissent dissociées entre l'emploi, d'une part, et la formation professionnelle, d'autre part, ce qui constitue un frein évident à l'émergence d'une politique globale de sécurisation des parcours professionnels.

En second lieu, chaque structure, dotée de ses propres financements et de ses donneurs d'ordres particuliers, effectue son propre diagnostic en matière d'emploi. Chacune conduit sa politique de façon largement indépendante de celle des autres. Les conventions conclues, surtout au niveau local, ne suffisent pas à inscrire dans le temps une politique de l'emploi cohérente, ciblée et réactive. De

surcroît, il existe un grand nombre de schémas qui demeurent bien souvent des constructions purement intellectuelles ou technocratiques sans réel caractère opérationnel.

Dans un article de décembre 2012, le professeur Marc Véricel [(1)], professeur de la faculté de droit de Saint-Ėtienne, décrit précisément les conséquences néfastes de cette complexité institutionnelle : « *Cet extrême éclatement des structures est générateur de graves problèmes* (…), (d')*une confusion des responsabilités et des attributions et une situation de tension entre les différentes structures, chacune pratiquant très fortement l'esprit de chapelle et menant les actions qui lui paraissent les plus opportunes pour " ses chômeurs ", sans guère se soucier de ce que font les autres.* »

Il poursuit ainsi : « *En 2012, au cœur d'une crise de l'emploi d'intensité exceptionnelle, notre pays se retrouve avec un service de l'emploi dont l'efficacité dans l'accompagnement des chômeurs est très affaiblie par la multiplicité considérable des intervenants*. » Et il ajoute : « *De cette multiplicité résultent deux très forts inconvénients : l'absence de mise en place d'une stratégie claire et bien ciblée, d'où résultent fréquemment des chevauchements d'actions pour un même public* (…) *et surtout un formidable gaspillage de moyens et d'énergie, de par ces chevauchements et aussi par la redondance de nombreuses fonctions.* »

***b) Des acteurs aux résultats contrastés***

Votre Rapporteure s'est attachée plus précisément à mesurer les résultats atteints au regard de l'accès à l'emploi par trois types d'acteurs du service public territorial de l'emploi : les missions locales, les maisons de l'emploi, abritant souvent les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) [(2)], et les écoles de la deuxième chance.

● *Les missions locales*

Inspirées par le « rapport Schwartz » [(3)], les missions locales ont été conçues à l'origine comme des structures expérimentales. Le maintien du chômage de masse des jeunes a conduit à leur pérennisation. Prévues aujourd'hui à l'article L. 5314-1 du code du travail, elles peuvent être constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Dans la plupart des cas, leur conseil d'administration est présidé par l'élu d'une commune ou, comme l'ont relevé les inspecteurs généraux des affaires sociales auditionnés par la mission d'information, d'une communauté d'agglomération. Elles peuvent prendre la forme soit d'une association soit d'un groupement d'intérêt public. Au 1er janvier

---

*(1) « L'accompagnement vers l'emploi »*, Revue pratique de droit social, *n° 6, novembre-décembre 2012.*

*(2) Voir* infra.

*(3) M. Bertrand Schwartz,* L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, *Rapport au Premier ministre, Paris, La documentation française, septembre 1981.*

2013, le réseau était constitué de 450 missions locales [(1)]. En moyenne annuelle, environ 1,3 million de jeunes sont en contact avec elles.

Les missions locales, aux termes de l'article L. 5314-2 du code du travail, « *ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement* » et « *favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale* ». À ce titre, elles gèrent en particulier le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dispositif réservé, aux termes de l'article L. 5131-4 du même code, à « *tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle* » et souhaitant bénéficier « *d'un accompagnement personnalisé sous la forme d'un contrat d'insertion dans la vie sociale conclu avec l'État* ». Conclu pour une durée d'un an renouvelable une fois, ce contrat énonce les actions destinées à la réalisation du projet d'insertion professionnelle ainsi que l'obligation pour le jeune d'y participer. Il précise la nature et la périodicité, au moins mensuelle, des contacts entre la mission locale et le bénéficiaire.

Les missions locales bénéficient de budgets qui sont, dans leur quasi-intégralité, publics. Ces budgets se décomposent comme suit :

***Évolution des budgets des missions locales***

| Sources | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Total des subventions** *(en millions d'euros)* | **463,7** | **467,6** | **480,5** | **554,9** | **511,9** |
| État *(en %)* | 39,6 | 39,4 | 38,3 | 47,2 | 39,3 |
| Régions *(en %)* | 18,2 | 18,7 | 18,8 | 16,9 | 19,2 |
| Départements *(en %)* | 5,4 | 5,5 | 5,2 | 4,5 | 5,5 |
| Communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) *(en %)* | 22,2 | 22,6 | 23,0 | 18,7 | 21,2 |
| Fonds social européen (FSE) *(en %)* | 8,1 | 7,7 | 7,4 | 1,5 | 2,9 |
| Autres organismes publics et privés *(en %)* | 6,5 | 6,1 | 7,2 | 11,1 | 12,0 |
| **Total *(en %)*** | **100** | **100** | **100** | **100** | **100** |

*Source : bilans d'activité du réseau des missions locales, Conseil national des missions locales (CNML).*

*(1) Source : ICARE (Information collectée sur l'activité du réseau).*

Les missions locales emploient par ailleurs les effectifs rapportés dans le tableau ci-dessous :

***Évolution des effectifs des missions locales***

| Effectifs | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| Équivalents temps plein (tout statut) | 9 971 | 9 836 | 9 917 | 10 879 | 10 447 |
| Équivalents temps plein salariés | Non disponible | Non disponible | Non disponible | 10 288 | 9 869 |
| Effectif salarié | 10 196 | 10 107 | 10 277 | 11 419 | 11 043 |
| – Taux de contrats à durée déterminée *(en %)* | 10,5 | 9,8 | 11,9 | 21,1 | 14,7 |
| – Taux de contrats à durée indéterminée *(en %)* | 89,5 | 90,2 | 88,1 | 79,9 | 85,3 |
| Effectif mis à disposition | 853 | 826 | 773 | 771 | 773 |

*Source : bilans d'activité du réseau des missions locales, Conseil national des missions locales (CNML).*

S'agissant de l'emploi de ces moyens, le Conseil national des missions locales (CNML) n'a pas été en mesure de fournir à votre Rapporteure la répartition des dépenses depuis cinq ans entre différents postes tels que les dépenses actives d'intervention en faveur des jeunes, les dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement) et les dépenses d'investissement. Il lui a en revanche fait parvenir la répartition des charges constatées sur l'exercice 2011 :

***Répartition des charges sur l'exercice 2011***

*(en %)*

| | |
|---|---|
| Achats | 2,4 |
| Services extérieurs | 7,6 |
| Autres services extérieurs | 8,6 |
| Impôts, taxes et versements assimilés | 5,3 |
| Charges de personnel | 71,2 |
| Autres charges de gestion courante | 1,2 |
| Charges financières | 0,1 |
| Charges exceptionnelles | 0,8 |
| Dotations aux amortissements et provisions | 2,7 |

*Source : ICARE (Information collectée sur l'activité du réseau) – Compte rendu d'activité 2011.*

Il apparaît ainsi que les charges de personnel représentaient 71,2 % du total des dépenses en 2011. Pour le reste, les données permettant de suivre

l'activité des missions locales et d'apprécier leur efficacité apparaissent fragmentaires et difficiles d'interprétation. Il a ainsi été impossible pour votre Rapporteure d'obtenir auprès du CNML le ratio du « nombre de jeunes accompagnés par conseiller ». À cet égard, il convient de relever que le logiciel « Parcours 3 » utilisé par les missions locales apparaît, selon les témoignages recueillis au cours des auditions, comme un système de recueil de données aujourd'hui obsolète. La remontée de données de l'échelon local vers le niveau national est manifestement insuffisante. L'exploitation des données au niveau national n'est pas non plus satisfaisante.

Les données statistiques communiquées par le CNML à votre Rapporteure, bien que d'une interprétation délicate, font néanmoins ressortir les principaux points suivants. En 2012, 1,37 million de jeunes ont été accueillis par les missions locales, dont 40,9 %, soit 560 604, avaient été orientés (d'après une « information identifiée au premier accueil ») par Pôle emploi. Ce dernier chiffre semble inclure les jeunes accueillis dans le cadre de la « cotraitance » dont il sera question plus loin. 51,4 % des jeunes accueillis avaient un niveau V *bis* ou moins, ce qui correspond à une sortie en cours de premier cycle de l'enseignement secondaire (classes de la sixième à la troisième) ou à un abandon avant l'obtention du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou d'un brevet d'études professionnelles (BEP) avant l'année de terminale. 14,8 % étaient issus d'une zone urbaine sensible (ZUS) et 6,4 % d'une zone de revitalisation rurale (ZRR). Sur l'ensemble des jeunes accueillis en 2012, 770 945 (soit 56,29 %) ont bénéficié d'un accompagnement (dans le cadre soit d'un contrat d'insertion dans la vie sociale − CIVIS −, soit de la cotraitance, soit du dispositif « ANI accompagnement »). Les jeunes ainsi accompagnés ont bénéficié de 5,68 entretiens en moyenne au cours de l'année 2012, soit un entretien tous les deux mois environ. 164 737 jeunes, soit 21,4 % des jeunes accompagnés, ont bénéficié d'une formation (formation de mobilisation et d'adaptation à l'emploi, formation préqualifiante, formation qualifiante, contrat d'apprentissage ou autres). Les données fournies par le CNML indiquent également que 374 457 jeunes sont « sortis » d'un programme d'accompagnement en 2012, mais que pour 126 821 seulement le suivi a débouché sur un contrat à durée déterminée ou indéterminée ou sur un contrat en alternance. Il semble donc que 247 636 jeunes ayant achevé un programme d'accompagnement (soit 66,1 %) n'aient trouvé, à l'issue de ce programme, aucune forme de débouché vers l'emploi.

Les missions locales se caractérisent par leur très grande hétérogénéité. Autonomes sur le plan juridique, elles ne constituent un réseau homogène ni dans le service rendu aux jeunes demandeurs d'emploi ni dans le maillage territorial. Dans son rapport d'octobre 2010 consacré à l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville [(1)], l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) diagnostiquait parfaitement ce point précis : « *Les difficultés propres des missions locales, liées à l'hétérogénéité de leurs activités, à leur*

*(1) Mme Agnès Jeannet, M. Laurent Caillot et M. Yves Calvez,* L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, *Inspection générale des affaires sociales, octobre 2010, p. 30.*

*statut et à leur gouvernance très décentralisée, appellent une redéfinition de leur positionnement* (…). *Le réseau des missions locales n'a pas évolué dans son organisation et sa gouvernance, malgré un rôle accru confié par l'État* (…). *Les missions locales sont hétérogènes en termes de couverture territoriale, d'activité et de moyens* (…) *également hétérogènes dans leur taille, leur activité et leurs moyens.* »

Cette absence de cohérence tient en partie au nombre trop élevé de tâches dont les missions locales sont investies. On comprend mal, par exemple, pourquoi elles tendent à se substituer à l'éducation nationale dans la prise en charge des « *décrocheurs* ». L'incohérence résulte aussi de la multiplicité des attentes des donneurs d'ordres et des financeurs ainsi que de la structuration insuffisante du réseau (1). Leur dépendance financière aux différents donneurs d'ordre les fragilise et rend leur action souvent illisible par le plus grand nombre. Leur offre de service pâtit par ailleurs de l'absence de liens suffisamment développés avec les entreprises.

Il convient toutefois de saluer l'implication et le militantisme des salariés des missions locales. En outre, la volonté des missions locales de prendre en compte le jeune dans sa globalité est un point fort de leur intervention qui doit être conforté. Mais il reste que l'organisation actuelle de leur réseau ne leur permet pas d'avoir une action satisfaisante en matière d'insertion dans l'emploi et d'être un acteur déterminant dans l'insertion professionnelle des jeunes.

● *Les maisons de l'emploi*

Les maisons de l'emploi sont au nombre de 195, dont 194 sont conventionnées avec l'État (2).

Elles ont été créées par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Régies aujourd'hui par les articles L. 5313-1 et suivants du code du travail, elles « *concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique* » (3) et, « *à partir d'un diagnostic partagé, elles exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques* » (4).

Elles sont soumises à un régime de fonctionnement très particulier puisque, en vertu de l'article L. 5313-2 du même code, elles associent obligatoirement l'État (représenté par le préfet et la DIRECCTE), Pôle emploi et au moins une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération

---

*(1) Comme le soulignent les auteurs du rapport précité de l'IGAS (p. 4), «* l'hétérogénéité de leur taille, de leurs moyens et de leur professionnalisme, leur statut d'association qui les rend très autonomes freinent nettement la constitution d'un réseau structuré ».

*(2) Alliance Villes Emploi,* Consolidation des maisons de l'emploi, *2011, p. 4.*

*(3) Article L. 5313-1, alinéa 1, du code du travail.*

*(4) Article L. 5313-1, alinéa 2, du code du travail.*

intercommunale (l'élu intéressé présidant généralement la maison de l'emploi). Dans une grande partie des cas, cette collectivité est une communauté d'agglomération.

En ce qui concerne leur budget, les maisons de l'emploi ont bénéficié en 2012 de moyens financiers alloués par l'État d'un montant de 63 millions d'euros, contre 64,4 millions d'euros en 2011 et 82 millions d'euros en 2010, ce qui représente une diminution d'environ 40 % en trois ans du budget octroyé par l'État [(1)].

Les maisons de l'emploi sont également financées par les collectivités territoriales. D'après une enquête menée par Alliance Villes Emploi (AVE), association représentant les maisons de l'emploi, auprès de 92 d'entre elles, ce sont 24,7 millions d'euros des collectivités territoriales qui ont été mobilisés en 2011 par les maisons de l'emploi (financements directs et indirects) dont 78 % provenaient des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des communes.

Les maisons de l'emploi bénéficient enfin de moyens financiers du Fonds social européen (FSE). D'après les informations recueillies par Alliance Villes Emploi auprès de 102 maisons de l'emploi, 47 structures ont mobilisé de tels fonds en 2011 en complément de ceux versés par l'État. Le montant total mobilisé à ce titre s'est élevé à 5,5 millions d'euros.

S'agissant de la mesure des résultats atteints, il convient de rappeler d'abord que le cahier des charges des maisons de l'emploi mentionne quatre axes d'intervention principaux, auxquels s'ajoute un axe complémentaire :

− axe 1 : développer une stratégie territoriale partagée, du diagnostic au plan d'actions ;

− axe 2 : participer à l'anticipation des mutations économiques ;

− axe 3 : contribuer au développement de l'emploi local ;

− axe 4 : réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi ;

− axe 5 : accueil, information et orientation des personnes.

Alliance Villes Emploi a réalisé en 2011 une enquête de consolidation afin d'observer les résultats obtenus concernant ces cinq axes. 128 maisons de l'emploi y ont répondu. Elles ont indiqué avoir développé 764 actions grâce au travail de 689 équivalents temps plein, pour un budget total de 38,9 millions d'euros, soit une moyenne de 51 000 euros par action. Ces actions se répartissent comme suit entre les différents axes précités :

---

*(1) Alliance Villes Emploi,* Consolidation 2011 des maisons de l'emploi, *décembre 2012.*

***Synthèse des actions menées par les maisons de l'emploi en 2011 et des ressources mobilisées pour le développement de leurs plans d'actions territoriaux***

| **Axe** | **Nombre d'actions citées *via* l'enquête** | **Nombre de maisons de l'emploi pilotes de ces actions** | **Nombre total d'ETP mobilisés** | **Montants totaux mobilisés *(en millions d'euros)*** |
|---|---|---|---|---|
| Axe 1 | 160 | 89 | 111,2 | 5,06 |
| Axe 2 | 187 | 80 | 173,8 | 10,1 |
| Axe 3 | 236 | 77 | 206 | 13,3 |
| Axe 4 | 144 | 73 | 131,2 | 7,4 |
| Axe 5 | 37 | 28 | 66,7 | 3 |
| **Total** | **764** | **128** | **688,9** | **38,9** |

*Source : Alliance Villes Emploi,* Consolidation 2011 des maisons de l'emploi*, 2011.*

En pratique, il ressort des auditions et des déplacements réalisés par la mission d'information que les maisons de l'emploi concentrent aujourd'hui l'essentiel de leur activité sur la « *clause d'insertion* ». Cette expression désigne les moyens juridiques offerts par le code des marchés publics pour promouvoir dans l'emploi les personnes qui en sont le plus éloignées. L'article 14 de ce code dispose ainsi : « *Les conditions d'exécution d'un marché ou d'un accord-cadre peuvent comporter des éléments à caractère social* (…). *Ces conditions d'exécution ne peuvent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Elles sont indiquées dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans les documents de la consultation*. » Son article 53 énonce que, « *pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse* », le pouvoir adjudicateur peut se fonder notamment sur « *les performances en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté* ». Les acheteurs publics ont donc la faculté d'insérer de telles clauses sociales dans leurs marchés afin que les entreprises affectataires réservent une partie des heures de main d'œuvre à des publics en difficulté (bénéficiaires du revenu de solidarité active − RSA, demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes sans qualification, personnes en situation de handicap, *etc.*).

En dehors de cette mission de « *facilitateur de la clause* », mise en avant notamment lors de l'audition d'Alliance Villes Emploi, et dont, au demeurant, il est difficile d'évaluer la portée, dans la mesure où on connaît mal le devenir des personnes qui en bénéficient, les maisons de l'emploi se consacrent à des tâches essentiellement d'ingénierie et qui donc manquent d'opérationnalité. Si la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 les plaçait en première ligne pour coordonner la politique de l'emploi, la fusion en 2008 de l'ANPE et du réseau des Assédic a bouleversé la donne en faisant de Pôle emploi l'acteur majeur de la politique de l'emploi. Les maisons de l'emploi se sont donc recentrées sur des activités excluant (sauf pour une petite quarantaine d'entre elles

encore) tout accueil du public, ce qui au passage ne justifie plus leur dénomination. Le cahier des charges fixé par l'État a, d'une certaine façon, « dénaturé » la mission pour laquelle ces structures avaient été initialement conçues. Lors de sa seconde audition par la mission d'information, M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, s'est pour sa part félicité d'une clarification des rôles de nature selon lui à interdire toute superposition de compétences avec d'autres acteurs de l'emploi. Cette réorientation apparaît toutefois peu satisfaisante au regard de l'efficacité attendue en termes de retour à l'emploi. Les travaux assez abstraits auxquels se consacrent les maisons de l'emploi apparaissent nettement en décalage avec les attentes concrètes des demandeurs d'emploi et se rapprochent plus de missions de développement économique. C'est ce qui explique que M. Claude Jeannerot, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), ait appelé lors de son audition à évaluer, dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, le service réellement rendu par les maisons de l'emploi, l'intéressé ne se déclarant pas certain que leurs initiatives amélioraient le parcours des personnes en recherche d'emploi.

● *Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE)*

Instaurés à titre expérimental en janvier 1993 sous le nom de « plans locaux d'insertion économique », les PLIE ont été consacrés par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions sous la dénomination de « plans locaux pour l'insertion et l'emploi ». Définis à l'article L. 5131-2 du code du travail, ils peuvent être établis par les communes et leurs groupements « *afin de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés en associant accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi* », étant précisé que « *les autres collectivités territoriales, les entreprises et les organismes intervenant dans le secteur de l'insertion et de l'emploi peuvent s'associer à ces plans* ». Ils résultent donc d'une initiative politique et ont un statut généralement associatif. En pratique, les PLIE sont très souvent gérés au sein d'une maison de l'emploi, et ce, comme l'a confirmé M. Claude Jeannerot lors de son audition, pour des raisons historiques. En 2011, on dénombrait 181 PLIE [(1)].

Leur financement provient essentiellement du Fonds social européen (FSE), de l'État et des collectivités territoriales, comme le montre le tableau ci-après :

*(1) Alliance Villes Emploi*, Consolidation 2011 des PLIE, *décembre 2012.*

***Financements des plans locaux pour l'insertion et l'emploi en 2011 (en millions d'euros)***

| Recettes | Total des financements mobilisés | Dont financements | |
|---|---|---|---|
| | | directs | indirects |
| Communes, EPCI | 26,3 | 19,0 | 7,3 |
| Conseils généraux | 19,6 | 7,8 | 11,8 |
| Conseils régionaux | 4,9 | 2,7 | 2,2 |
| État | 28,8 | 3,4 | 25,4 |
| Autres financements mobilisés | 17,5 | 3,6 | 13,9 |
| Fonds social européen | 54,0 | 54,0 | – |
| **Total** | **151,1** | **90,5** | **60,6** |

*Source : Alliance Villes Emploi,* Consolidation 2011 des PLIE*, décembre 2012.*

À l'origine, la mise en place des PLIE ambitionnait de permettre la mobilisation, à l'appui des initiatives locales, des crédits du Fonds social européen (FSE) pour l'insertion des publics en difficultés. Par la suite, ils sont devenus plus largement des outils permettant de construire des parcours au profit des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Comme l'ont indiqué lors de leur audition les représentants d'Europlie, association des directeurs de PLIE, les PLIE ont pour principal prescripteur Pôle emploi mais aussi les départements ou encore les centres communaux d'action sociale (CCAS). Des jeunes leur sont également envoyés par les missions locales. Les PLIE font eux-mêmes appel à des structures d'insertion qu'ils financent.

Alliance Villes Emploi a réalisé une enquête de consolidation portant sur l'année 2011 auprès de 123 PLIE. Il en ressort que 113 230 personnes ont été en parcours d'insertion professionnelle en 2011 dans le cadre des PLIE intéressés et que 77 089 personnes étaient toujours en parcours au 31 décembre 2011. Par ailleurs, 545 815 personnes ont été en parcours d'insertion professionnelle dans ces différents PLIE entre 2007 et 2011.

En 2011, 14 179 « sorties positives » ont été dénombrées dont 11 450 sur un emploi durable (contrats à durée indéterminée ou contrats à durée déterminée de plus de six mois, validés à l'issue des six mois), 1 924 sur une sortie qualifiante et 805 sur d'autres « sorties positives ». 19 502 sorties « sans suite » (abandons, déménagements, décès, retraites, évolution vers des dispositifs plus adaptés à des situations très difficiles) sont intervenues pendant la même année.

Si les PLIE présentent l'avantage d'associer souvent, dans leur comité de pilotage, des acteurs de l'insertion par l'activité économique, ce qui est un élément

d'efficacité, on peine néanmoins à voir en quoi consiste leur spécificité au sein du service public de l'emploi. Les directeurs auditionnés par la Mission ont expliqué avoir « *une approche globale comme les missions locales* », faire un « *travail d'ingénierie* » et du « *développement local* » (ce qu'affirment aussi les maisons de l'emploi) et « *offrir l'accompagnement le plus renforcé* ». Ce chevauchement de compétences avec les autres acteurs, alors même que les moyens des PLIE ne sont pas négligeables (évalués lors de l'audition à 170 structures, dotées en général de deux ou trois équivalents temps plein, mais pouvant aller jusqu'à une vingtaine à Marseille, soit environ un millier sur le territoire national), est regrettable.

La juxtaposition des PLIE, des missions locales et des maisons de l'emploi crée un manque de lisibilité du service public territorial de l'emploi pour le public en général, et pour le demandeur d'emploi en particulier.

● *Les écoles de la deuxième chance*

Résultant d'une initiative portée par Mme Édith Cresson lorsqu'elle était commissaire européenne chargée de la science, de la recherche et du développement, les « écoles de la deuxième chance » (E2C) se sont développées à un rythme rapide et ont été consacrées par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Mentionnées à l'article L. 214-14 du code de l'éducation, elles « *proposent une formation à des personnes de seize à vingt-cinq ans dépourvues de qualification professionnelle ou de diplôme* » dans le cadre d'un « *parcours de formation personnalisé* » et « *délivrent une attestation de fin de formation indiquant le niveau de compétence acquis de manière à faciliter l'accès à l'emploi ou à une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles* ».

Comme l'a rappelé lors de son audition M. Dominique Dujardin, vice-président du Réseau E2C France et directeur de l'école de la deuxième chance de l'Essonne, ces écoles résultent le plus souvent d'une initiative d'une collectivité territoriale infrarégionale ou d'une chambre consulaire. Réparties à ce jour sur 107 sites, elles présentent l'originalité de donner à de jeunes adultes en difficulté une « seconde chance » hors des schémas scolaires classiques, avec un parcours individualisé fondé sur l'alternance et la construction d'un projet professionnel avec les entreprises partenaires. L'un de leurs principaux atouts est en effet de disposer d'un solide réseau d'entreprises.

En 2011, le budget total des écoles de la deuxième chance a atteint 62,6 millions d'euros [(1)]. Les principaux financeurs ont été les régions (32 %), le Fonds social européen (16 %), l'État (20 %) et les départements et communes (10 %). L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) est intervenue, au titre des publics « politique de la ville », à hauteur de

*(1) Les chiffres 2012 relatifs aux écoles de la deuxième chance sont issus de « 2012 & perspectives, Données annuelles du Réseau E2C France », avril 2013.*

3,4 %. La taxe d'apprentissage a, quant à elle, représenté environ 6 % du financement.

Votre Rapporteure tient à souligner la qualité des résultats obtenus par les écoles de la deuxième chance dans le suivi individualisé de leurs élèves, suivi fondé sur une démarche d'alternance en entreprise.

Ainsi, en 2012, les écoles de la deuxième chance ont accueilli 13 036 jeunes sans qualification et sans emploi, âgés en moyenne de 20,4 ans, ce qui représente un accroissement de près de 14 % par rapport à 2011, soit une progression supérieure aux engagements pris par les membres du réseau. 90 % des jeunes accueillis n'avaient pas un niveau V validé, c'est-à-dire un CAP. 64 % d'entre eux ne disposaient d'aucune expérience professionnelle, soit une augmentation de 9 % en quatre ans. Sur ces 13 036 jeunes accueillis, 86,3 % ont signé, après une période de « sas » de quatre à six semaines, un engagement dans un parcours de formation, confirmant ainsi leur volonté d'aboutir. Il y a là un signe fort de la capacité des écoles de la deuxième chance à stabiliser les jeunes dans le dispositif. Le taux de sorties positives s'est élevé à 58 % (chiffre identique à celui de 2011), 42 % de jeunes seulement sortant sans solution connue. Les sorties positives en formation qualifiante ou diplômante ont augmenté fortement, passant de 31 % à 36 % entre 2011 et 2012. Parmi les autres sorties positives, 8 % des jeunes sont sortis en contrat aidé et 56 % sont sortis vers l'emploi ou vers les contrats en alternance.

Les écoles de la deuxième chance offrent manifestement un outil remarquable des politiques publiques pour les emplois de demain. Leur efficacité a déjà été soulignée dans le cadre de précédents rapports parlementaires (1).

### *c) Entre sous-traitance et cotraitance, des processus d'insertion qui s'éternisent*

Ces nombreux intervenants sont liés entre eux par de multiples conventionnements.

Pôle emploi envoie ainsi, dans le cadre d'une convention de « *cotraitance* », des jeunes aux missions locales. 170 000 jeunes ont été orientés dans ce cadre vers les missions locales en 2010, 160 000 en 2011 et 165 000 en 2012 (2). Le CNML a précisé de son côté que, pour l'année 2011, « *201 000 jeunes demandeurs d'emploi ont été accompagnés dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), dont 166 000 dans le cadre conventionnel soit 111 % de l'objectif conventionnel réalisé* » (3).

---

*(1) M. Jacques Grosperrin,* Rapport d'information sur les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi, *Assemblée nationale, XIII*e *législature, n° 1543, 18 mars 2009, p. 44.*

*(2) Source : chiffres communiqués par Pôle emploi à votre Rapporteure (avril 2013).*

*(3) Séance plénière du CNML, 26 avril 2013, dossier de presse, p. 10.*

Pôle emploi envoie par ailleurs des demandeurs d'emploi handicapés aux Cap emploi. Lors de son audition par la Mission, M. Gilles Lenice, délégué général du réseau national des Cap emploi (Cheops), a indiqué que le volume de la cotraitance était de l'ordre de 70 000 personnes par an.

Recourant à des prestataires externes pour différents ateliers, l'opérateur public « sous-traite » en outre des demandeurs d'emploi en difficulté soit aux PLIE, soit à des opérateurs de placements privés (OPP) dans le cadre de l'article L. 5311-4 du code du travail qui prévoit que « *les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi* » peuvent participer au service public de l'emploi. Les PLIE et les missions locales s'adressent mutuellement certains publics. Les missions locales et Pôle emploi orientent aussi un certain nombre de jeunes vers les écoles de la deuxième chance ou vers l'insertion par l'activité économique. À la complexité institutionnelle s'ajoute donc une complexité relationnelle.

S'agissant en particulier de la cotraitance, l'IGAS, dans le rapport précité d'octobre 2010, a mis en lumière la mauvaise articulation entre les missions locales et Pôle emploi [(1)]. Les auteurs du rapport écrivent ainsi : « *L'offre de service des missions locales est tournée vers l'accès à l'emploi avec un traitement global des difficultés des jeunes, mais elle souffre de moyens insuffisants et hétérogènes. Pôle emploi dispose d'une offre de service plus riche mais n'est guère adapté au suivi des jeunes en difficulté, qu'il oriente de plus en plus massivement vers les missions locales au moyen d'une " cotraitance " ambiguë. Alors que ce suivi délégué est justifié par l'éloignement des jeunes vis-à-vis de l'emploi, ce public ne bénéficie pas d'un accompagnement renforcé à la mesure de leurs difficultés* [(2)] (…). *Ce partenariat flou présente des avantages différents pour les deux réseaux mais a pour conséquence de pénaliser les jeunes sur le plan de la qualité de service.* »

Les inspecteurs de l'IGAS ont confirmé ce diagnostic lors de leur audition par la mission. Ils ont jugé la cotraitance « *inadaptée* » et « *sous-calibrée* » en raison d'un accompagnement trop faible, l'accompagnement renforcé constituant à leurs yeux « *la seule méthode qui marche* ».

Plus généralement, ces sous-traitances en cascade ont pour inconvénient de différer le retour à l'emploi. Ainsi, les processus d'insertion tendraient parfois à se justifier par eux-mêmes, le retour à l'emploi passant au second plan. L'argument parfois opposé à votre Rapporteure, selon lequel ce délai permettrait à un demandeur d'emploi de « faire le deuil » de son ancien emploi, n'est pas convaincant. En effet, l'employabilité du demandeur d'emploi diminue avec le temps, comme de nombreux conseillers de Pôle emploi l'ont confirmé aux membres de la Mission lors de leurs déplacements. Les compétences se diluent ou

---

*(1) Mme Agnès Jeannet, M. Laurent Caillot et M. Yves Calvez,* op. cit.*, p. 4.*

*(2) Ailleurs, les auteurs du rapport écrivent encore : «* Le schéma de la cotraitance manque de rigueur en ce qui concerne l'offre de service *» dans la mesure notamment où il «* calque l'accompagnement de cotraitance sur le CIVIS *» (p. 140).*

deviennent obsolètes. Un vide se creuse dans le *curriculum vitae* du demandeur d'emploi. Ce dernier, rassuré au départ par le montant de son allocation, perd peu à peu à la fois son réseau et sa confiance en lui. Au bout de quelques mois, il n'est souvent plus en mesure de prétendre à l'emploi qualifié et de qualité qu'il aurait pu occuper dans les premières semaines de sa recherche d'emploi.

***d) L'échec des efforts de coordination***

Les efforts engagés par les gouvernements successifs en vue d'améliorer le fonctionnement du service public de l'emploi et de rapprocher les acteurs des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle n'ont pas été concluants. Ainsi, le Conseil national de l'emploi (CNE) (1), créé par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, s'est surtout cantonné à un rôle consultatif à propos des textes législatifs, réglementaires et conventionnels alors même qu'il avait reçu pour mission de concourir « *à la définition des orientations stratégiques de la politique de l'emploi* » et de veiller « *à la mise en cohérence des actions* » ainsi qu'à l'« *évaluation des actions engagées* ».

S'agissant du Fonds d'investissement social (FISO), créé en 2009 (2) avec pour mission de définir et de financer des actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, de l'accompagnement et de la reconversion des salariés ou encore de l'articulation entre activité partielle et formation professionnelle, la Cour des comptes écrit à juste titre dans son rapport thématique de janvier 2013 : « *Cette première initiative est restée largement inaboutie, et a pris fin un an après sa création*. » (3)

Quant au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), organisme de péréquation des fonds de la formation professionnelle mis en place sur le fondement de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, il pourrait certes contribuer à rendre plus efficaces les politiques du marché du travail en s'efforçant de conjuguer l'action des partenaires sociaux et de l'État. Toutefois, comme l'a constaté là encore la Cour des comptes, « *les difficultés de démarrage et les divers blocages qui entravent aujourd'hui son action ne lui ont pas permis pour l'instant de jouer ce rôle* » (4).

---

*(1) Il comprend des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés, des collectivités territoriales, des maisons de l'emploi, des administrations concernées et des principaux opérateurs du service public de l'emploi, ainsi que des personnalités qualifiées.*

*(2) Annoncé par le Président de la République le 18 février 2009 et installé en présence des partenaires sociaux le 10 avril de la même année, le FISO était géré par une cellule de pilotage composée des responsables des organisations syndicales et patronales et présidée par la ministre de l'économie. Simple dispositif partenarial et conjoncturel entre l'État et les partenaires sociaux, qui mobilisaient chacun des ressources dont ils gardaient la responsabilité, le FISO ne constituait pas à proprement parler une nouvelle structure.*

*(3) Cour des comptes,* Rapport public thématique. Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, 22 janvier 2013, p. 115.*

*(4)* Ibid.*, p. 116.*

### 2. Une architecture du service public territorial de l'emploi à redessiner autour de la région

Une nouvelle architecture du service public territorial de l'emploi, plus simple et plus lisible, permettrait d'agir au plus près du terrain tout en raccourcissant les délais de retour à l'emploi et en rationalisant ses moyens financiers et humains. Votre Rapporteure rejoint ici le diagnostic posé par la Cour des comptes dans son rapport thématique de janvier 2013 selon lequel « *les réflexions actuelles sur la décentralisation doivent s'accompagner d'une simplification drastique de ce dispositif complexe qui fasse à la fois place à une gouvernance resserrée et à la nécessaire implication de la diversité des acteurs* » (1). Comme l'écrivent encore les magistrats financiers, « *faute d'une telle évolution de la gouvernance, la constitution de blocs de compétences risque de segmenter au lieu de les articuler les actions menées en matière d'emploi, de formation professionnelle et de développement économique* ».

#### *a) La région, futur chef de file du service public régional de l'insertion professionnelle*

Comme l'a relevé M. Daniel Jamme dans son rapport du 23 juin 2011 présenté au nom du Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2), « *l'efficacité du retour à l'emploi suppose une intégration plus forte de l'emploi et de la formation professionnelle* ». Le rapprochement des compétences en matière d'emploi et de formation, tel qu'on l'observe par exemple outre-Rhin, est une condition de l'émergence d'une politique globale de sécurisation des parcours professionnels. En effet, la position particulière que celle-ci occupe, à mi-chemin des impulsions nationales données par l'État et des réalités concrètes des bassins d'emploi, l'y prédispose.

À cet égard, le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires, adopté en Conseil des ministres le 10 avril 2013 (3), offre une occasion qu'il importe de saisir. Même si ce projet est appelé à être enrichi par les débats parlementaires, il apparaît évident que les pouvoirs renforcés qu'il prévoit de donner à la région en matière de formation, d'apprentissage et d'orientation désignent celle-ci pour devenir l'un des acteurs clés du service public de l'emploi, aux côtés de l'État et des partenaires sociaux.

En vertu de ce texte, en effet, la région serait appelée à devenir responsable de l'organisation, de la labellisation des organismes formateurs et du financement du service public régional de la formation professionnelle (SPRFP). Dans ce cadre, elle garantirait à chacun un droit d'accès à la formation dans le but

---

*(1)* Ibid., *p. 120.*

*(2) M. Daniel Jamme,* Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations, *Conseil économique, social et environnemental, 23 juin 2011, p. 65.*

*(3) Texte déposé au Sénat, n° 496 (2012-2013) 10 avril 2013.*

d’acquérir un premier niveau de qualification ou de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion.

En premier lieu, la région aurait vocation à coordonner désormais l’achat des formations collectives pour son compte et pour le compte de Pôle emploi et des départements. En pratique, ceci passerait par la conclusion d’une convention définissant l’objet, le montant et les modalités de contribution de Pôle emploi au financement des formations collectives. La région aurait la faculté de créer et de coordonner un groupement de commandes, incluant l’opérateur national de l’emploi. Elle recevrait aussi une compétence d’habilitation des organismes pour la mise en œuvre d’actions de formation à destination de publics rencontrant des difficultés d’apprentissage ou d’insertion. Elle pourrait octroyer des aides individuelles à la formation en faveur des jeunes et des adultes à la recherche d’un emploi ou d’une nouvelle orientation professionnelle.

En deuxième lieu, la région partagerait avec l’État la charge du service public de l’orientation tout au long de la vie (SPO), mis en place par la loi du 24 novembre 2009 relative à l’orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Elle coordonnerait les actions de tous les organismes participant à ce service public en dehors des établissements scolaires. Dans ce cadre, elle élaborerait un contrat de plan régional de développement de l’orientation et des formations professionnelles (CPRDOF), qui se substituerait au contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF) créé par la loi de 2009, en y incluant la dimension de l’orientation. L’objectif du CPRDOF serait d’analyser les besoins à moyen terme du territoire régional en termes d’emplois, de compétences et de qualifications. Il planifierait aussi les actions de formation des jeunes et des adultes, en tenant compte de la situation et des objectifs de développement économique du territoire. Il établirait le schéma prévisionnel de développement du service public de l’orientation. S’agissant de la formation des adultes, le CPRDOF définirait pour la région, ou par bassin d’emploi, les actions de formation visant à favoriser l’accès, le maintien et le retour à l’emploi.

En troisième lieu, la région se verrait confier la politique régionale d’accès à l’apprentissage. À ce titre, elle centraliserait les contrats d’objectifs et de moyens conclus avec l’État, les organismes consulaires ou les organisations syndicales. Par ailleurs, la responsabilité exclusive de la création des centres de formation d’apprentis (CFA) lui incomberait désormais.

Compte tenu, d’une part, de la place centrale accordée à la région par le projet de loi en matière de formation, d’orientation et d’apprentissage et, d’autre part, des compétences déjà assumées par elle dans le domaine du développement économique, il serait cohérent que le pilotage stratégique régional du service public territorial de l’emploi soit assuré également par cette collectivité. Comme l’a souligné lors de son audition M. Alain Rousset, président de l’Association des régions de France (ARF) et président du conseil régional d’Aquitaine, les régions ont acquis depuis trente-cinq ans, outre une compétence reconnue en matière de

formation, une bonne connaissance du tissu industriel et économique, compte tenu en particulier des expérimentations menées avec les entreprises (1).

En désignant un chef de file pour remédier à l'absence de coordination des acteurs au niveau local, on satisferait la demande de simplification formulée notamment par la Cour des comptes (2), mais à laquelle ont appelé aussi, par exemple, les inspecteurs des finances auditionnés par la mission d'information (3). En assurant la jonction de l'emploi, de l'économique et du social, le service rendu au demandeur d'emploi serait amélioré de manière très sensible.

**Proposition n° 1 : reconnaître la région comme chef de file d'un service public régional de l'insertion professionnelle, de la formation professionnelle, de l'orientation et de l'apprentissage.**

L'animation de la politique de l'emploi sur le terrain, dans le cadre ainsi fixé par la politique régionale, resterait confiée aux acteurs locaux que sont notamment les communautés d'agglomération et les départements. Ceux-ci, qui comptent parmi les principaux financeurs du service public territorial de l'emploi, n'agiraient plus en ordre dispersé comme trop souvent aujourd'hui, mais en cohérence avec les axes stratégiques définis de manière commune par la région.

### *b) Des opérateurs locaux à regrouper au sein d'une structure à portée régionale*

À l'échelon infrarégional, la multiplicité des opérateurs déplorée plus haut trouverait son remède dans leur regroupement au sein d'une structure à vocation généraliste et constituée sous forme associative. Cette structure serait destinée à rassembler les missions locales, les PLIE et les écoles de la deuxième chance sous une même enseigne qui pourrait être dénommée, par exemple, « *service public d'insertion pour l'emploi* ». L'intervention du législateur serait bien entendu ici indispensable.

**Proposition n° 2 : regrouper, au sein de structures généralistes de portée régionale, les missions locales, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les écoles de la deuxième chance, qui seraient désormais appelés à travailler sous une même enseigne telle que « *service public d'insertion pour l'emploi* ».**

---

*(1) M. Alain Rousset a cité l'exemple de l'Association Aquitaine Cap Métiers, créée en 2009 par le conseil régional d'Aquitaine, l'État, les partenaires sociaux et des professionnels de l'insertion et de l'éducation, afin notamment de faire découvrir au plus près la réalité des métiers et des formations.*

*(2) Cour des comptes,* op. cit., *recommandation n° 22 : «* Simplifier et rendre plus efficaces les instances chargées de la coordination des acteurs au niveau local, en précisant les prérogatives du chef de file compétent pour la politique de la formation professionnelle et celle de l'emploi ».

*(3) Cf. l'intervention de M. Emmanuel Monnet, membre de l'Inspection générale des finances et coauteur de l'*Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, *selon qui il est nécessaire de «* renforcer la coordination des acteurs *» dans la mesure où «* l'absence de chef de file obscurcit le fonctionnement du système ».

Cette nouvelle structure assurerait le fonctionnement de différentes antennes. Ces dernières, sans pour autant être pourvues de la personnalité morale, auraient vocation à accompagner tous les publics, quitte à ce que certaines, héritières par exemple des missions locales, soient plus spécialisées sur les jeunes, compte tenu des compétences développées par leur personnel. Les activités à déployer et les niveaux de prise en charge à assurer seraient définis dans un cahier des charges. Leur rôle, notamment dans le traitement des freins à l'emploi et le suivi jusqu'à l'embauche, serait précisé et clarifié. L'offre de services sur le terrain serait ainsi homogénéisée tandis que l'écart des moyens aujourd'hui attribués aux différents acteurs tendrait à se résorber.

La lisibilité du système serait par ailleurs fortement accrue pour le demandeur d'emploi. Celui-ci ne serait plus confronté à un éparpillement d'institutions. Le paysage serait grandement simplifié puisqu'il n'existerait plus, à côté de Pôle emploi chargé de l'accompagnement de droit commun, que des antennes parfaitement identifiables proposant un accompagnement plus large (incluant des problématiques liées au logement, à la santé, à la garde d'enfants, *etc.*).

Un tel regroupement installerait de l'opérationnalité chez les différents acteurs ainsi réunis et contribuerait à l'émergence d'un nouvel état d'esprit. L'idée est de croiser les compétences et les cultures. Les missions locales pourraient ainsi bénéficier de l'excellent réseau d'entreprises des écoles de la deuxième chance. Celles-ci, de leur côté, pourraient trouver dans cette intégration le moyen d'atteindre les deux objectifs mis en avant par M. Jacques Grosperrin dans son rapport parlementaire de 2009 (1) : « *couvrir tout le territoire en ayant un site par département, principe qui pourrait recevoir une consécration législative* » et « *développer l'information des jeunes sur les opportunités de la deuxième chance* ».

La région devenant le chef de file de l'insertion professionnelle, c'est à son représentant que reviendrait de présider le conseil d'administration de la nouvelle structure. Bien entendu, l'État et Pôle emploi seraient présents à ce conseil, de même que les partenaires sociaux, la logique voulant que le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) compte parmi les financeurs. Enfin, les autres collectivités territoriales (départements, communautés d'agglomération…) seraient également représentées au conseil d'administration et participeraient au financement.

Quant aux actuelles maisons de l'emploi, leur rôle devrait être clarifié, dès lors que, en très grande majorité, elles ne réalisent plus aujourd'hui d'accueil du public. Il conviendrait de les faire évoluer vers un rôle d'agences de développement économique. Elles seraient dorénavant créées, pilotées et financées par les communautés d'agglomération, lesquelles pourraient au demeurant choisir de les conserver ou non en fonction de leurs impératifs locaux. Les régions,

---

*(1) M. Jacques Grosperrin*, op. cit., *p. 60.*

également investies de la compétence en matière de développement économique, pourraient, le cas échéant, les cofinancer. Enfin, leur rapprochement avec les chambres de métiers et avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI), sous l'intitulé par exemple de « maisons du développement économique », aurait tout son sens.

**Proposition n° 3 : faire évoluer les maisons de l'emploi − lorsqu'elles existent − vers un rôle d'agences économiques sous le pilotage des communautés d'agglomération et des conseils régionaux.**

### *c) À l'échelon national, des instances représentatives à fusionner*

Il importe par ailleurs de mettre fin à la grande incohérence que présentent aujourd'hui les diverses instances représentatives des acteurs de l'emploi. Association régie par la loi du 1er juillet 1901, l'Union nationale des missions locales (UNML) exerce une double fonction de représentation du réseau national et de syndicat d'employeurs de la branche des missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et d'autres organismes d'insertion. Le Conseil national des missions locales (CNML), créé en 1989 et dont le rôle d'animation a été renforcé en 2008 et les missions fixées aux articles R. 5314-1 à R. 5314-4 du code du travail, constitue une instance de concertation placée auprès du Premier ministre. Selon l'Inspection générale des affaires sociales, il « *n'est pas à la hauteur de l'enjeu* » (1). À ces deux instances, il convient d'ajouter l'association des directeurs de missions locales, celle des directeurs des PLIE et l'association Réseau des Écoles de la deuxième chance en France.

Cet éclatement ne permet pas aux acteurs de l'insertion professionnelle de parler d'une seule voix et d'apparaître comme un interlocuteur crédible face au Gouvernement et à la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) du ministère chargé de l'emploi. La fusion de ces instances s'impose donc au sein d'une organisation unique, dotée de fonctions de mutualisation en matière de système d'information et de gestion des ressources humaines. Elle pourrait être dénommée, à titre d'illustration, « *Union nationale des services publics d'insertion pour l'emploi* ».

**Proposition n° 4 : fusionner les instances représentatives des opérateurs locaux de l'emploi au sein d'une « *Union nationale des services publics d'insertion pour l'emploi* », regroupant les missions locales, les écoles de la deuxième chance et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), et où seraient présents l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.**

*(1) Mme Agnès Jeannet, M. Laurent Caillot et M. Yves Calvez,* op. cit.*, p. 4.*

### 3. Des spécificités à préserver et des partenariats à préciser

Compte tenu de leur spécificité, deux types d'acteurs pourraient, selon votre Rapporteure, demeurer indépendants de la nouvelle structure de portée régionale qu'elle suggère de mettre en place.

Le premier type d'acteurs est constitué par les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Celles-ci regroupent les associations intermédiaires (AI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les entreprises d'insertion (EI), plus proches du secteur marchand, et les ateliers chantiers d'insertion (ACI), où s'appliquent les contrats aidés. Seules les deux dernières sont des structures de production, les deux premières constituant pour leur part des structures de mise à disposition. Au cours de l'année 2010, environ 120 000 salariés en insertion ont travaillé en moyenne chaque mois dans l'une de ces structures [(1)]. Le secteur de l'insertion par l'activité économique présente l'avantage, par rapport à certains acteurs du service public de l'emploi, d'être plus opérationnel et proche du monde de l'entreprise. Sa spécificité justifie qu'il ne soit pas intégré dans la structure régionale présentée plus haut et que ses acteurs soient reconnus comme des acteurs prestataires et partenaires à part entière.

Le deuxième type d'acteurs dont la particularité justifie le maintien d'un statut à part, ce sont les Cap emploi, liés à Pôle emploi par un partenariat renforcé dénommé « cotraitance ». Ce partenariat implique le recours au développement d'actions communes. Votre Rapporteure invite à ce sujet Pôle emploi à ne pas négliger l'accompagnement des demandeurs d'emploi handicapés afin que la « cotraitance », qui implique la coopération entre les opérateurs autour des services liés à l'offre d'emploi, ne se réduise pas à une pure et simple « sous-traitance ».

S'agissant des relations entre Pôle emploi et les structures régionales d'insertion pour l'emploi évoquées plus haut, il est fondamental qu'un partenariat précis soit mis en place afin de définir dans le détail non seulement les critères justifiant l'envoi d'un demandeur d'emploi par le premier vers les secondes, mais aussi le montant de la contribution financière de l'opérateur national. On évitera ainsi les dysfonctionnements constatés dans la cotraitance entre Pôle emploi et les missions locales.

**Proposition n° 5 : formaliser précisément le partenariat entre Pôle emploi et les nouvelles structures publiques régionales d'insertion pour l'emploi.**

---

*(1) Mme Hélène Pelosse, M. Vincent Claudon, Mme Stéphanie Fillion et M. Michaël Danon,* Le financement de l'insertion par l'activité économique, *Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, janvier 2013.*

### C. UN DEMANDEUR D'EMPLOI QUI, APRÈS UNE FUSION COMPLEXE DE L'ANPE ET DU RÉSEAU DES ASSÉDIC, DOIT REVENIR AU PREMIER PLAN

La fusion du réseau des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic) et de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), particulièrement difficile dans un contexte de hausse du chômage, a laissé des traces dans la nouvelle entité, que ce soit en matière de gouvernance, de centralisation ou d'organisation du travail, traces qui nuisent encore aujourd'hui à la qualité du service rendu au demandeur d'emploi.

#### 1. Un établissement encore marqué par une fusion difficile

##### *a) L'héritage d'un rapprochement malaisé et onéreux*

La fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic) a été décidée par la loi précitée du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. On doit mettre à son actif un certain nombre de points positifs, dont l'unité de lieu, donnant au demandeur d'emploi la possibilité d'avoir un guichet unique pour son indemnisation et pour son accompagnement vers l'emploi. Elle est également de nature à permettre à l'avenir des synergies et des économies, en termes par exemple de rationalisation de la politique d'achat ou de réduction du parc immobilier. Au surplus, la nouvelle institution a incontestablement réussi à se doter d'une identité propre. Il n'est pas question aujourd'hui de remettre en cause cette intégration, désormais acquise, que ce soit pour les demandeurs d'emploi ou pour les agents de Pôle emploi. Il n'en reste pas moins que la nouvelle entité a été durablement marquée par les conditions très difficiles de sa mise en place, dans un contexte, il est vrai, de ralentissement de l'activité économique et d'explosion du chômage.

Sa mise en œuvre a entraîné des coûts élevés, bien supérieurs à ceux anticipés, tandis que les gains d'efficience tardent à se concrétiser. En matière immobilière, le coût pluriannuel étalé jusqu'à 2025 du schéma cible d'implantation, dont la mise en application s'achèvera en 2014, a ainsi été évalué à 550 millions d'euros (1). Par ailleurs, l'harmonisation sociale et salariale du statut des contractuels de droit public (issus de l'ANPE) et des salariés de droit privé bénéficiant d'un régime conventionnel plus favorable (2) (issus des Assédic), exigée par l'article L. 5312-9 du code du travail (3), a amené la négociation d'une

---

*(1) M. Jean-Patrick Gille,* Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2013, tome V : Travail et Emploi, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 255, 10 octobre 2012, p. 24.*

*(2) Il s'agit notamment de rémunérations estimées de 30 à 40 % plus élevées que celles des agents de l'ANPE.*

*(3) Article L. 5312-9 du code du travail : «* Les agents de l'institution nationale, qui sont chargés d'une mission de service public, sont régis par le présent code dans les conditions particulières prévues par une convention collective étendue agréée par les ministres chargés de l'emploi et du budget. (…) *»*

nouvelle convention collective nationale [(1)]. Près de 90 % des agents entrent aujourd'hui dans le champ d'application de ce texte [(2)]. Le surcoût de la masse salariale (dû essentiellement à un rattrapage effectué au profit des anciens agents de l'ANPE) lié à la mise en place en 2010 de la nouvelle convention collective a été estimé par Pôle emploi à 250 millions d'euros (soit 278 millions d'euros compensés par une baisse de la prime d'intéressement de droit public de 28 millions d'euros) [(3)].

Au-delà de ces coûts, le nouvel opérateur de l'emploi s'est heurté à l'échec de sa tentative de mettre en place le « *métier unique* », dont il faut reconnaître qu'elle était inspirée davantage par des considérations politiques extérieures que par un souhait propre des dirigeants de l'établissement. M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi d'avril 2008 à décembre 2011, a laissé un témoignage en ce sens : « (…) *il était également difficile de gérer les interventions politiques sur les aspects plus strictement opérationnels, car elles pouvaient s'avérer très en décalage par rapport à mes priorités de directeur général. Je prendrai deux exemples. Le premier concernait les métiers de Pôle emploi. Avant la fusion, l'ANPE et l'Assédic exerçaient deux métiers distincts, l'indemnisation et le placement, qui impliquaient une formation, une posture professionnelle et des activités différentes. Je recherchais naturellement une plus grande cohérence entre ces deux métiers, sans pour autant aller jusqu'au métier unique. Or, en termes de communication politique, l'interlocuteur unique, le métier unique, est une notion beaucoup plus valorisante que la complémentarité des métiers*. » [(4)] L'idée poursuivie, et expressément prévue par la première convention tripartite du 2 avril 2009, consistait à introduire une totale polyvalence des agents et à abolir la distinction entre les deux métiers préexistants : le placement et l'indemnisation. À cet effet, un programme de formation avait été mis en place en fonction de l'origine professionnelle de chacun.

Dans les faits, après avoir suscité beaucoup de mécontentement au sein du personnel, le principe du métier unique a été abandonné neuf mois après la fusion. L'instauration d'un « *référent unique* », supposant de l'ensemble des agents une capacité à exercer indifféremment les métiers de l'indemnisation et du placement, s'est rapidement révélée illusoire, compte tenu du degré de technicité requis par chacune de ces activités, et tout particulièrement par le calcul de l'indemnisation du chômage. M. Maurad Rabhi, secrétaire confédéral CGT et membre du conseil d'administration, a confirmé lors de son audition que plusieurs mois étaient indispensables pour former un agent à l'indemnisation.

Pôle emploi est donc revenu à l'idée plus réaliste d'un « socle commun de compétences » permettant de répondre à toutes les questions posées à l'accueil,

---

*(1) Convention collective nationale de Pôle emploi du 21 novembre 2009, agréée par les ministres compétents le 21 décembre 2009 et étendue par arrêté du 19 février 2010. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2010.*

*(2) Les contractuels de droit public issus de l'ANPE ayant opté pour le maintien de leur statut représentent environ 10 % de l'ensemble des effectifs.*

*(3) Source : chiffres communiqués par Pôle emploi à votre Rapporteure (avril 2013).*

*(4) Christian Charpy,* La tête de l'emploi, *Paris, Tallandier, septembre 2011, pp. 83-84.*

doublé, à un second niveau, d'une expertise professionnelle dans l'un ou l'autre métier (« intermédiation » ou « gestion des droits »). Le personnel pouvant se prévaloir d'une double compétence est donc résiduel. En juin 2012, sur 15 495 agents chargés du suivi des demandeurs d'emploi, à peine plus de 7 % seulement, soit 1 092, étaient totalement polyvalents.

Ce choix d'une forme de spécialisation pourrait même aller plus loin, comme l'a indiqué lors de son audition M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi. L'établissement s'apprête en effet à lancer une expérimentation dissociant les fonctions de « conseil » et de « contrôle » (ce dernier pouvant aboutir à des radiations). Le présupposé est que le demandeur d'emploi accordera davantage sa confiance au conseiller qui l'accompagne si celui-ci est déchargé de toute compétence en matière de sanctions.

Par ailleurs, parmi les échecs liés à la fusion, il est possible de citer l'intégration au sein de Pôle emploi des psychologues de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), même si cette intégration n'a pas été totalement négative et que l'établissement s'emploie à améliorer la situation. Le 1er avril 2010, en effet, plus de 900 personnes chargées de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, principalement des psychologues, ont été transférées de l'AFPA vers le nouvel opérateur. Elles ont accompagné environ 90 000 demandeurs d'emploi du 1er avril au 31 décembre 2010, dans le cadre de la « construction du parcours de formation ». La montée en charge s'est poursuivie en 2011 pour atteindre 167 496 prestations. En complément de la « construction du parcours de formation », des prestations complémentaires ont été conçues par la direction générale de Pôle emploi, et notamment la prestation CPP (Confirmer son projet professionnel) qui a fait l'objet d'une expérimentation dans cinq régions.

Intégrés aujourd'hui dans des « équipes d'orientation spécialisées », les psychologues issus de l'AFPA sont chargés de mettre en œuvre une « prestation d'orientation professionnelle spécialisée » (POPS). Les déplacements de votre Rapporteure sur le terrain lui ont permis de constater que la coordination entre les conseillers en agence et les psychologues était loin d'être optimale. Plus fondamentalement, il apparaît que ces derniers n'ont souvent pas réussi à trouver leur place au sein de Pôle emploi. Ce n'est pas le parcours de formation et d'intégration de quatre jours suivi à leur entrée qui a pu suffire à leur faire partager une culture commune avec le reste de l'établissement. Il semble toutefois que Pôle emploi ait pris la mesure du problème puisque le référentiel métier élaboré dans le cadre du plan stratégique « Pôle emploi 2015 » ambitionne de répondre au besoin de reconnaissance de l'identité professionnelle des intéressés. Ce référentiel mentionne en effet un emploi de conseiller dédié à l'orientation spécialisée de deuxième niveau, permettant d'appuyer un conseiller sur un projet de mobilité professionnelle.

### *b) Des moyens relativement restreints au regard du contexte de crise économique*

Pour faire face à la crise économique et à ses conséquences sur l'emploi, Pôle emploi a disposé de moyens humains, financiers et techniques certes non négligeables, mais incontestablement limités si l'on songe à la gravité de la situation.

Entre décembre 2008 et décembre 2012, les effectifs de Pôle emploi ne se sont ainsi accrus que de 4 000 personnes alors que, dans le même temps, le nombre de demandeurs d'emploi augmentait très fortement. Les effectifs de Pôle emploi ont même connu une baisse en 2011. Il en est résulté un ratio entre le nombre de demandeurs d'emploi suivis et le nombre d'agents trop élevé pour pouvoir offrir un service de qualité [(1)]. L'évolution des effectifs est retracée dans le tableau ci-dessous :

***Évolution des effectifs de Pôle emploi***

*(en équivalents temps plein)*

| Type de contrat | 31 déc. 2008 | 31 déc. 2009 | 31 déc. 2010 | 31 déc. 2011 | 31 déc. 2012 |
|---|---|---|---|---|---|
| CDI | 37 733,52 | 39 873,04 | 41 739,75 | 41 241,10 | 42 499,06 |
| CDD | 3 833,50 | 4 346,20 | 3 452,74 | 2 914,34 | 3 214,01 |
| CAE [(1)] et CAV [(2)] | 1 336,80 | 1 664,99 | 1 541,39 | 1 235,15 | 1 210,09 |
| **Ensemble ETP** | **42 903,82** | **45 884,23** | **46 733,89** | **45 390,58** | **46 923,15** |

*Source : Pôle emploi, avril 2013.*

*(1) Contrat d'accompagnement vers l'emploi.*

*(2) Contrat d'avenir.*

Quant à la subvention de l'État, fixée à 1,36 milliard d'euros en 2009, elle est restée stable jusqu'en 2011, nonobstant la détérioration de la situation de l'emploi. Elle s'est même légèrement accrue en 2012 (majoration de 51,7 millions d'euros au titre du financement de 1 000 contrats à durée déterminée et du renfort pérenne de 2 000 contrats à durée indéterminée affectés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi). Cette évolution est détaillée dans le tableau ci-après.

*(1) M. Pierre-Emmanuel Lecerf, M. Emmanuel Monnet et Mme Véronique Hespel*, op. cit.

***Évolution des recettes de Pôle emploi***

*(en milliers d'euros)*

| Source | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|
| Contribution Assurance chômage | 2 619 173 | 2 993 755 | 2 965 698 | 3 024 866 |
| Subvention État programme 102 | 1 360 000 | 1 360 000 | 1 360 000 | 1 411 700 |
| Dispositifs (1) CRP (2) CTP (3) / CSP (4) | 151 800 | 186 364 | 158 057 | 170 928 |
| Autres produits | 314 616 | 346 745 | 301 256 | 311 672 |
| **Recettes totales** | **4 445 589** | **4 886 864** | **4 785 011** | **4 919 165** |

*Source : Pôle emploi, avril 2013.*

*(1) Les dispositifs CRP, CTP et CSP constituent des actions spécifiques en faveur des licenciés économiques. Ils ont fait l'objet d'un financement par l'État et l'Unédic. Ce financement est versé sous forme d'un forfait par adhérent qui permet de couvrir la masse salariale des effectifs dédiés à cet accompagnement et les dépenses d'accompagnement par des opérateurs privés.*

*(2) Convention de reclassement personnalisé.*

*(3) Contrat de transition professionnelle.*

*(4) Contrat de sécurisation professionnelle.*

Cette relative stabilité masque pourtant un certain alourdissement de la contrainte budgétaire pesant sur Pôle emploi. Il convient ainsi de rappeler que l'intégration des agents de l'AFPA au sein de Pôle emploi s'est effectuée sans aucune compensation financière alors que le coût de leur transfert est évalué à 56 millions d'euros pour 2010 (masse salariale, fonctionnement et coût ponctuels) et qu'en 2011 leur coût récurrent et en année pleine (masse salariale et fonctionnement) est estimé à 73 millions d'euros pour 916 agents (soit 857 équivalents temps plein).

À la fin de l'année 2010, le déficit budgétaire de Pôle emploi s'élevait à 185 millions d'euros. La convention nationale tripartite conclue entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi le 11 janvier 2012 (pour la période 2012-2014) s'est fixée pour objectif de le résorber, comme l'a rappelé le directeur général de l'opérateur lors de sa seconde audition par la mission d'information. Pour reprendre ses termes, « *un Pôle emploi en déficit est un Pôle emploi menacé* ». L'objectif consiste à ramener le déficit à 10 ou 15 millions d'euros en 2013 pour atteindre l'équilibre en 2014. À cette fin, des économies à hauteur de 80 millions d'euros sont prévues. Elles passeront, en particulier, par un moindre recours à des cabinets de consultants. En tout état de cause, selon M. Jean Bassères, Pôle emploi n'entend pas, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, demander des contributions financières supplémentaires à l'État ou à l'Unédic, y compris pour financer des revendications salariales.

À ces moyens humains et financiers trop limités se sont surajoutés des moyens techniques également insuffisants. Votre Rapporteure songe ici notamment aux défaillances persistantes de l'outil informatique qui lui ont été confirmées lors de ses déplacements par nombre d'agents.

Les dirigeants ou anciens dirigeants de Pôle emploi tendent à nuancer fortement les critiques sur ce point. M. Dominique-Jean Chertier, ancien président du conseil d'administration, a ainsi jugé lors de son audition que le niveau de l'outil informatique était supérieur à celui de l'Allemagne. Il a fait valoir qu'il n'y avait pas eu d'incident majeur au moment de la fusion et qu'aucun demandeur d'emploi n'avait subi de rupture dans son indemnisation depuis la création de l'opérateur unique. Quant à l'actuel directeur général de Pôle emploi, il a souligné que la situation s'était beaucoup améliorée depuis trois ou quatre ans et insisté sur le fait qu'un système unique était aujourd'hui mis en œuvre.

Votre Rapporteure ne nie pas que des investissements substantiels aient été consacrés à la convergence des systèmes d'information de l'Unédic et de l'ANPE et à la modernisation de l'outil informatique. L'existence de défaillances régulières, tenant notamment à des déconnexions qui obligent l'agent à recommencer sa procédure, n'en est pas moins incontestable.

Un dernier élément, enfin, a longtemps handicapé Pôle emploi dans l'exercice effectif de ses missions au service des demandeurs d'emploi. Il s'agit de l'absence d'outil, autre que des enquêtes statistiques, pour évaluer l'efficacité de l'accompagnement. On sait qu'*a contrario*, en Autriche, le directeur de l'*Arbeitsmarktservice*, l'équivalent de Pôle emploi, dispose en temps réel du nombre exact de demandeurs d'emploi, de celui des demandeurs d'emploi qui ont retrouvé du travail dans les dernières vingt-quatre heures et de celui des offres non pourvues. Mieux encore, le service autrichien de l'emploi transmet en direct les offres d'emploi par spécialité et par région sur des centaines d'écrans répartis dans les principaux lieux publics [(1)].

Lors de sa première audition, M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, a reconnu que les données chiffrées sur le taux de retour à l'emploi manquaient en France. Il a cependant souligné que le décret n° 2012-927 du 30 juillet 2012 relatif aux informations transmises à Pôle emploi dans le cadre de la déclaration préalable à l'embauche devrait désormais permettre à l'opérateur public d'assurer un véritable suivi de son activité de placement. Ce décret complète la liste des données devant être transmises à Pôle emploi par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et les caisses de mutualité sociale agricole, dans le cadre de la déclaration préalable à l'embauche, en y ajoutant le numéro d'inscription des salariés au répertoire de l'INSEE (NIR). Désormais, donc, en plus des éléments d'identification de l'employeur, de la nature et de la durée du contrat de travail, de la durée de la période d'essai, de la date d'embauche du salarié, de son sexe et de

*(1) M. Jean-Gabriel Fredet,* Le Nouvel Observateur, *n° 2526, 4 avril 2013.*

sa date de naissance, les organismes de protection sociale seront tenus de communiquer à Pôle emploi le numéro d'inscription au répertoire de l'INSEE, permettant ainsi à l'opérateur de connaître l'identité de la personne embauchée.

***c) Une gouvernance en partie inadaptée***

Pôle emploi est dirigé par un conseil d'administration composé de dix-huit membres, dont la liste est dressée par l'article R. 5312-7 du code du travail. Il comprend cinq représentants de l'État, deux personnalités qualifiées et un représentant des collectivités territoriales, « *désigné sur proposition conjointe de l'Association des régions de France, l'Association des départements de France et l'Association des maires de France* ». Les dix autres membres représentent pour moitié les organisations syndicales de salariés et pour moitié les organisations professionnelles d'employeurs. Le président est élu par le conseil d'administration en son sein à la majorité absolue des suffrages exprimés [(1)], tandis que le directeur général est nommé par décret après avis du conseil d'administration.

La présence importante des partenaires sociaux en son sein se justifie, d'une part, par le fait que Pôle emploi opère notamment pour le compte du régime d'assurance chômage et, d'autre part, dans la mesure où l'Unédic constitue le premier financeur de l'opérateur.

La composition et le fonctionnement du conseil d'administration ne sont pas à l'abri de la critique. L'absence de représentation des agents de Pôle emploi et, surtout, celle des associations de demandeurs d'emploi, est regrettable. De la même façon, on ne saurait considérer que la présence d'un seul membre représentant les collectivités territoriales suffit à traduire l'importance grandissante de ces dernières en matière d'insertion sociale et professionnelle, que l'on songe à la gestion du revenu de solidarité active (RSA) pour les départements ou bien à la responsabilité des régions en matière de formation, de développement économique et bientôt sans doute d'apprentissage et d'orientation. Enfin, bien que les représentants des organisations syndicales et professionnelles soient numériquement majoritaires, il apparaît qu'en pratique le fonctionnement du conseil d'administration souffre d'« *une gouvernance déséquilibrée au profit de l'État compte tenu de la place insuffisante laissée aux partenaires sociaux dans le cadre de décisions déjà prises par le pouvoir politique ou arrêtées par les lois de finances* » [(2)].

***d) Un mode de travail éclaté et mécanique au sein d'une structure tendant à la centralisation***

La fusion a entraîné dans son sillage une forte centralisation de Pôle emploi, comme l'ont constaté les membres de l'Inspection générale des finances auditionnés par la mission d'information : « *L'organisation de Pôle emploi est encore trop descendante et ne laisse pas assez de marges de manœuvre aux*

*(1) Article R. 5312-8 du code du travail.*

*(2) M. Daniel Jamme,* op. cit.*, p. 15.*

*conseillers et au niveau local.* » M. Dominique-Jean Chertier, ancien président du conseil d'administration, a fourni l'explication suivante : « *La structure unique constitue un progrès. Mais cette mutation s'est faite dans un contexte de dégradation brutale du marché du travail en 2009. Pôle emploi comprend 50 000 salariés répartis sur l'ensemble du territoire. Pour mettre en place cette nouvelle structure, il a fallu passer par une phase de centralisation. Maintenant que les structures sont en place, il faut passer par une phase où l'on est plus proche du terrain*. » L'actuel directeur général de Pôle emploi a confirmé ce diagnostic.

Cette centralisation globale de l'établissement s'est doublée d'une forte parcellisation des tâches confiées aux agents. Votre Rapporteure a été frappée, lors de ses déplacements dans les agences, par l'éclatement du travail et par le système de rotation des agents sur les postes. Ses interlocuteurs lui ont expliqué qu'une situation identique prévalait du temps de l'ANPE.

Mme Patricia Ferrand, membre du conseil d'administration au titre de la CFDT, a confirmé aux membres de la Mission que les agents de Pôle emploi avaient un travail très séquencé, organisé par demi-journée. Elle a toutefois précisé qu'il n'était pas possible à un agent d'être chargé de l'accueil toute la journée, tant cette tâche était lourde. Lors de sa première audition, M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, a déclaré partager également ce constat d'une organisation excessivement « *tayloriste* » du travail à Pôle emploi.

Enfin, le troisième trait marquant de l'organisation du travail issue de la fusion réside dans l'importance excessive accordée aux indicateurs de mesure de l'activité. Mme Marie-Françoise Leflon, membre du conseil d'administration au titre de la CFE-CGC, a confirmé qu'il y avait trop de « *reporting* » fonctionnel chez Pôle emploi. M. Jean Bassères a reconnu, là encore, que, « *depuis sa création, Pôle emploi avait, comme beaucoup d'organisations, accordé trop d'importance aux indicateurs, et notamment aux indicateurs de moyens tels que le nombre d'entretiens effectués ou le nombre de prescriptions de formation réalisées* ». Ceci a entraîné comme effet pervers le développement d'une logique plus administrative qu'opérationnelle. À titre d'illustration, un demandeur d'emploi a confié à votre Rapporteure s'être vu demander par une agence Pôle emploi (encore spécialisée dans l'indemnisation trois ans après la fusion…) un nouveau document relatif à son travail dans le secteur public six ans auparavant (ainsi que pour la deuxième fois la copie de sa carte de sécurité sociale), alors même que plus de huit semaines auparavant l'agent chargé de l'accueil lui avait indiqué que son dossier était complet. Par ailleurs, le 21 mars 2013, son conseiller de l'agence chargée du suivi des cadres avait sans succès tenté de joindre au téléphone ses collègues de l'agence en charge de l'indemnisation, puis leur avait envoyé un courriel en indiquant que le contrat de services imposait une réponse dans les quarante-huit heures. Le 6 mai, le demandeur d'emploi était toujours sans nouvelles. Comme l'intéressé l'écrivait à votre Rapporteure : « *Devant tant de bureaucratie et de barrières, je désespère. Tous les nombreux jours que j'ai gaspillés à remplir des dossiers Pôle emploi, je n'ai pas pu les utiliser pour une*

*recherche active. C'est dommage puisque bientôt* (…) *je serai peut-être indemnisé et coûterai donc à la collectivité*. » [(1)]

Au surplus, comme l'ont reconnu les membres de l'Inspection générale des finances auditionnés par la mission d'information, « *le caractère automatique de certaines prestations, souvent coûteuses, laisse songeur (comme l'apprentissage de la rédaction d'un* curriculum vitae *pour un cadre qui sait parfaitement le faire ou pour une femme de ménage qui n'en a pas besoin)* ». Pour reprendre leurs termes, « *on propose trop souvent aux demandeurs d'emploi des actions qui ne sont pas adaptées à leur situation personnelle* ».

### 2. Pour un opérateur de l'emploi plus opérationnel

Après les tâtonnements liés à une fusion particulièrement complexe dans un contexte de crise économique, de nombreux objectifs sont aujourd'hui en cours de reconfiguration. Pôle emploi entre dans une deuxième phase de son existence, une phase de plus grande maturité. Celle-ci passera par un renforcement des moyens, une réorganisation du travail au plus près du terrain et une orientation ferme de tout l'établissement vers le demandeur d'emploi.

#### *a) Des moyens accrus à l'appui d'un travail réorganisé*

Après la suppression de 1 800 emplois en 2011, les effectifs de Pôle emploi ont connu une légère augmentation l'année suivante. 2 000 embauches en contrat à durée indéterminée ont ensuite été annoncées en juillet 2012 et inscrites dans la loi de finances pour 2013. En outre, comme le Premier ministre l'a indiqué lors de sa visite de l'agence Pôle emploi de Pantin le 25 mars 2013, 2 000 autres personnes seront embauchées sous le même statut d'ici septembre prochain. Ces nouveaux renforts seront affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et prioritairement dans les territoires les plus fragilisés. 400 agents, en particulier, seront affectés dans des zones urbaines sensibles (ZUS). Le processus de recrutement (parcours d'intégration et de formation, répartition entre les régions, *etc.*) a été présenté en comité central d'entreprise (CCE) le 22 avril dernier.

Par ailleurs, 2 000 postes sont en cours de redéploiement en interne, de fonctions administratives vers des fonctions d'accompagnement. La nouvelle convention tripartite a esquissé deux pistes pour ce redéploiement.

La première piste consiste à augmenter le temps consacré par les agents au suivi et à l'accompagnement. À cette fin, Pôle emploi a engagé une démarche visant à simplifier les actes métier, les organisations et les procédures. Il s'appuie pour cela sur les conseillers eux-mêmes afin d'identifier avec eux les difficultés opérationnelles et de proposer des solutions qui permettront, tout en gagnant du temps opérationnel, d'améliorer les conditions de travail et la qualité de service. Cette démarche a été testée au sein de huit agences et sera généralisée en

*(1) Courriel adressé à votre Rapporteure le 6 mai 2013.*

juin 2013. Elle devrait permettre de répondre à un objectif d'accroissement du temps consacré au suivi et à l'accompagnement correspondant à 2 000 équivalents temps plein. Elle sera accompagnée de la mise en œuvre de leviers complémentaires tels que la simplification de la réglementation, la mutualisation de certaines activités ou encore la dématérialisation des traitements.

La deuxième piste de redéploiement consiste à augmenter le nombre d'agent se consacrant au placement et, corrélativement, à diminuer les effectifs des fonctions support au profit du réseau des agences. Comme l'a indiqué M. Jean Bassères, « *si l'on baisse de 600 équivalents temps plein les fonctions supports, nous nous trouverons dans une situation analogue à celle d'autres pays comparables* ». Ce chantier est engagé dans le cadre d'un dialogue avec les directions régionales. Chaque direction régionale a ainsi proposé une trajectoire de réalisation en s'appuyant sur une analyse des effectifs : départs naturels, activités à redimensionner, *etc.* Ces travaux ont permis de réaliser une diminution de 120 équivalents temps plein en 2012. Pôle emploi prévoit une baisse de 200 équivalents temps plein en 2013 et de 280 équivalents temps plein en 2014.

Votre Rapporteure salue l'effort ainsi fourni tant par l'opérateur public, s'agissant des redéploiements de postes et du gain de temps opérationnel, que par le Gouvernement. Elle invite à veiller à ce que les 6 000 nouveaux postes ainsi dégagés pour l'accompagnement soient bien affectés, comme les dirigeants de Pôle emploi s'y sont engagés, à un travail en agence. Par ailleurs, elle souligne que cet effort incontestable ne portera vraiment ses fruits que si les agents sont dotés d'outils informatiques performants et si leur organisation du travail est repensée.

Sur le premier point, il convient de prendre acte que Pôle emploi travaille actuellement sur la continuité entre l'espace internet du demandeur d'emploi et son dossier interne « AUDE ». Il reste à traiter le problème des déconnexions informatiques qui handicapent le travail des conseillers.

**Proposition n° 6 : mesurer précisément l'efficience du système d'information de Pôle emploi et consacrer les investissements nécessaires à la résolution des problèmes informatiques.**

Quant à la refonte de l'organisation du travail, elle pourrait passer par la mise en place au sein des agences d'équipes plus spécialisées, par exemple sur la relation avec les entreprises. Le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » semble au demeurant aller dans ce sens puisqu'il prévoit notamment d'instaurer des « *managers* » spécialistes de l'accueil.

**Proposition n° 7 : repenser l'organisation du travail dans les agences en développant des équipes spécialisées, notamment dans le suivi des relations avec les entreprises, avec des changements de poste seulement au terme d'une année ou deux.**

À ceci devra s'ajouter la double obligation pour Pôle emploi de donner des éléments sur son efficacité globale en termes de taux de retour à l'emploi et de fournir à chaque conseiller chargé de l'accompagnement des informations sur le devenir des personnes qu'il accompagne. Il importe pour cela de mettre en œuvre concrètement les nouvelles possibilités conférées par le décret n° 2012-927 du 30 juillet 2012 s'agissant des informations transmises à l'opérateur dans le cadre de la déclaration préalable à l'embauche. Mieux mesurer l'efficacité de Pôle emploi répondrait à une attente légitime de nos compatriotes et contribuerait à redresser l'image parfois négative de l'opérateur dans l'opinion publique. Quant aux conseillers chargés du placement, un tel retour d'informations ne pourrait que donner davantage de sens à leur travail.

**Proposition n° 8 : publier, sur le fondement des dispositions du décret n° 2012-927 du 30 juillet 2012, les résultats globaux atteints par l'opérateur public en termes de retour à l'emploi de la population accompagnée et assurer un retour d'informations auprès des conseillers chargés du placement.**

La publicité ainsi donnée aux résultats en termes de retour à l'emploi, plutôt qu'à des mesures de l'activité, permettra de « *sortir du management par programmes et par indicateurs* », pour reprendre l'expression des inspecteurs des finances auditionnés par la Mission.

Votre Rapporteure ne peut qu'encourager les premiers pas effectués par la convention tripartite 2012-2014 en direction d'un pilotage par les résultats. Les nouveaux indicateurs choisis évaluent la performance de Pôle emploi au regard de trois critères fondamentaux : les résultats en termes de retour à l'emploi, la qualité du service rendu et l'efficience dans l'utilisation des moyens. Votre Rapporteure tient seulement à souligner que cette démarche doit s'accompagner d'une reconnaissance du travail des agents de Pôle emploi. Il est bien évident que, à moyens relativement constants, et face à un double mouvement d'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi et de diminution du nombre d'offres d'emploi, la détérioration du taux de retour à l'emploi ne saurait être imputée directement aux conseillers.

### *b) Un renforcement de l'ancrage local*

La première phase de l'existence de Pôle emploi nécessitait probablement une certaine centralisation afin d'uniformiser les procédures et les modes de travail dans la nouvelle entité issue de la fusion de deux établissements à l'histoire et à la culture très différentes. À présent que l'opérateur aborde une deuxième étape, un « pilotage centralisé » ne s'impose plus. Il est au contraire indispensable de tendre vers une plus grande déconcentration. Les solutions à apporter en matière d'emploi varient en fonction de la spécificité des bassins d'emploi, et notamment des entreprises implantées dans les territoires. Il est donc nécessaire que les agences de Pôle emploi puissent moduler leurs actions selon les réalités du terrain.

Cette nécessité a d'ailleurs été reconnue par le conseil d'administration de Pôle emploi au mois de décembre 2012, comme elle l'avait été par la convention tripartite du 11 janvier 2012. Celle-ci prévoit par exemple de donner une plus grande importance aux diagnostics territoriaux et locaux établis par les managers, qui nourrissent les diagnostics régionaux réalisés de façon conjointe par Pôle emploi et par l'État, ces diagnostics constituant eux-mêmes une source essentielle pour l'élaboration des conventions annuelles régionales négociées entre les directions régionales de Pôle emploi et les DIRECCTE, sous l'autorité des préfets.

La déconcentration de l'organisation de Pôle emploi passe également par une responsabilisation croissante des managers. La dernière convention tripartite prévoit de laisser une plus grande marge de manœuvre aux directions régionales pour ce qui est des achats de formation mais aussi concernant l'adaptation aux contextes territoriaux des aides à la mobilité et à la reprise d'emploi. Il est également prévu d'instaurer un véritable droit de tirage local pour le financement de dispositifs spécifiques et d'appels à projet locaux dans le cadre d'enveloppes mises à disposition par les directions régionales. Votre Rapporteure a pu observer, lors du déplacement de la mission dans le Gers, les bénéfices d'une plus grande responsabilisation de l'échelon territorial et de l'échelon local, notamment dans la gestion d'enveloppes financières dotées d'une certaine fongibilité.

La responsabilisation des managers ne saurait aller sans une liberté plus grande laissée aux conseillers, notamment dans le choix du rythme et du mode de suivi des demandeurs d'emploi. Le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » contient des dispositions en ce sens. Même si certaines organisations syndicales représentant les agents de Pôle emploi se montrent parfois méfiantes envers cette autonomie conférée au personnel, dans laquelle elles craignent de voir une source de pression pour les conseillers et donc de détérioration des conditions de travail, il n'en reste pas moins vrai qu'elle est de nature à rendre plus efficace le service rendu au demandeur d'emploi. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas se montrer vigilant quant aux conditions de travail des conseillers chargés de l'accompagnement et à la détection d'éventuels risques psycho-sociaux.

**Proposition n° 9 : progresser dans la responsabilisation des directeurs régionaux et territoriaux et des managers et octroyer de nouvelles marges de manœuvre aux conseillers chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.**

Enfin, le mouvement vers davantage d'importance donnée aux échelons locaux doit trouver sa traduction dans la composition du conseil d'administration de Pôle emploi. Les collectivités territoriales devraient être mieux associées à la gouvernance de l'institution. On ne saurait en effet critiquer le manque d'ancrage territorial de l'opérateur public et se satisfaire de ce qu'une seule personne représente les collectivités territoriales à son conseil d'administration. Il serait bon à tout le moins que les départements et les régions disposent les uns et les autres d'un représentant.

**Proposition n° 10 : assurer une meilleure représentation des collectivités territoriales au sein de Pôle emploi, tant au niveau national, en prévoyant au sein du conseil d'administration au moins un représentant pour les régions et un autre pour les départements, qu'à l'échelon local.**

Dans le même mouvement, le rôle des instances paritaires régionales (IPR) pourrait être renforcé et leur fonctionnement homogénéisé sur tout le territoire national. On sait que, instaurées par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, elles sont composées de dix membres dont la moitié représente les employeurs et l'autre moitié les salariés [(1)]. Elles ont pour mission de veiller à la bonne application de la convention d'assurance chômage et, dans ce cadre, ont compétence pour statuer sur des situations particulières de demandeurs d'emploi sollicitant le bénéfice des allocations d'assurance chômage. Elles occupent une place essentielle en raison de leur connaissance du marché du travail et de leurs liens avec les autres structures paritaires, notamment les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), avec qui elles échangent en particulier dans les domaines de la formation et de la gestion des dispositifs de reclassement. Votre Rapporteure salue, de ce point de vue, la stipulation de la convention tripartite qui prévoit que le diagnostic régional est soumis pour avis aux instances paritaires régionales.

**Proposition n° 11 : renforcer le rôle et homogénéiser le fonctionnement sur tout le territoire national des instances paritaires régionales (IPR).**

### *c) Un opérateur tourné vers le demandeur d'emploi*

L'ensemble des propositions émises par votre Rapporteure tendent à replacer le demandeur d'emploi au premier plan. Toutefois, deux mesures auraient à cet égard une efficacité réelle, mais également une portée symbolique. Elles concernent en effet l'écho donné à la voix des demandeurs d'emploi et de leurs associations.

Au cours de sa seconde audition par la mission, le directeur général de Pôle emploi a souligné que les comités de liaison avec les associations de demandeurs d'emploi fonctionnaient bien, sur le plan national comme sur le plan local. Il serait bon, prenant acte de ce bon fonctionnement, de renforcer ces comités et de rendre publiques leurs préconisations.

*(1) Les membres sont désignés par le MEDEF, la CGPME et l'UPA, d'une part, et FO, la CFDT, la CFTC, la CGC et la CGT, d'autre part, pour une durée de trois ans renouvelable. Les décisions sont prises à la majorité absolue et les séances ne sont pas publiques.*

**Proposition n° 12 : renforcer les comités de liaison mis en place avec les associations de demandeurs d'emploi et les organisations syndicales et rendre publiques leurs préconisations.**

Toutefois, aux yeux de votre Rapporteure, ceci n'est pas suffisant. Il est indispensable d'assurer la représentation des demandeurs d'emploi et de leurs associations au sein du conseil d'administration de Pôle emploi, sur le modèle de ce qui existe pour les associations de malades dans les hôpitaux. Ceci passera bien entendu par la définition de critères de représentativité. Les associations de demandeurs d'emploi s'y sont, au cours de leur audition par la Mission, déclarées prêtes. Les partenaires sociaux n'y sont en revanche pas favorables pour la plupart, tandis que le directeur général, soucieux du bon fonctionnement du conseil, s'est montré plutôt circonspect devant la mission d'information. Il n'est pourtant pas normal que le principal intéressé, c'est-à-dire le demandeur d'emploi, ne soit pas représenté dans cette instance décisionnelle. Le fait qu'une personne puisse parler en son nom au sein du conseil ne pourrait que contribuer à réorienter sans cesse l'activité de Pôle emploi vers un souci de résultats concrets.

**Proposition n° 13 : assurer la représentation des demandeurs d'emploi au sein du conseil d'administration de Pôle emploi et organiser cette représentation en lien avec les associations existantes.**

## II.- REPENSER L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI ET DES ENTREPRISES

Au-delà des aspects institutionnels, c'est l'accompagnement lui-même qui doit être repensé dans tous ses aspects. Qu'il s'agisse du versement des allocations d'assurance chômage, de l'accompagnement personnalisé, des publics les plus éloignés de l'emploi, des bénéficiaires du RSA ou encore des problématiques de formation, ce sont toujours des impératifs de simplification, de lisibilité et d'adaptation aux besoins de l'usager qui se dégagent. Par usager, il ne faut bien entendu pas entendre uniquement le demandeur d'emploi, mais aussi l'entreprise, partenaire incontournable de toute politique publique de l'emploi.

### A. DES EFFORTS DE SIMPLICITÉ ET D'ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES AUX RÉSULTATS MITIGÉS

La fusion de l'ANPE et des Assédic a eu pour premier objectif de faciliter le parcours du demandeur d'emploi qui peut désormais faire ses démarches dans un lieu unique. Néanmoins, la mise en place d'un entretien d'accueil unique et le développement de la dématérialisation n'ont que partiellement simplifié les démarches des demandeurs d'emploi.

#### 1. Une simplification encore perfectible

La création de Pôle emploi, institution unique chargée de l'indemnisation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, s'est traduite par la mise en place, à compter de 2011, d'un entretien unique d'inscription appelé « entretien d'inscription et de diagnostic » (EID). D'une durée de cinquante minutes, cet entretien doit permettre de procéder à l'inscription du demandeur d'emploi, de rassembler les premiers éléments du dossier d'indemnisation en vue d'une pré-instruction de la demande d'allocation et d'orienter le demandeur d'emploi vers l'un des parcours de Pôle emploi.

Comme le souligne le premier bilan de mise en œuvre de la convention tripartite 2009-2011 établi conjointement par l'Inspection générale des finances et par l'Inspection générale des affaires sociales [(1)] : « *L'instauration d'un entretien unique d'inscription, en tête à tête avec un seul conseiller, regroupant en même temps et en un même lieu les démarches précédemment réparties entre l'inscription à l'Assédic et l'élaboration d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) au sein des agences locales de Pôle emploi constitue l'une des chevilles ouvrières de la mise en œuvre de la fusion des deux anciennes institutions.* »

---

*(1) M. Philippe Blanchard, Mme Aurélie Lapidus, M. Nicolas Bondonneau et Mme Fatma Rahil,* Évaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, *Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, septembre 2010.*

La mise en place de ce premier entretien unique a fait l'objet d'un accueil réservé des organisations syndicales. Lors de son audition, Mme Nathalie Deprow, déléguée syndicale CGT Pôle emploi, a indiqué que son organisation syndicale était opposée à la mise en place d'un tel entretien – qualifié « d'ersatz » d'entretien unique – car il est d'une durée trop courte pour permettre de faire à la fois l'inscription, de traiter les questions d'indemnisation et d'accompagnement.

Ce constat a été partagé par les associations de demandeurs d'emploi entendues par la Mission. Ainsi, Mme Marie Lacoste, secrétaire générale du Mouvement national des chômeurs et précaires, a confirmé que son association était favorable à l'entretien d'inscription et de diagnostic sous réserve que cet entretien permette au demandeur d'emploi de connaître le montant de son indemnisation, que le maximum de démarches administratives soient faites au préalable et qu'il puisse y avoir un deuxième entretien d'une durée plus longue que cinquante minutes.

Par ailleurs, comme votre Rapporteure l'a constaté lors des entretiens d'inscription auxquels elle a assisté, **cette nouvelle procédure d'accueil tend à retarder le calcul des droits à indemnisation, qui sont calculés postérieurement à l'entretien, en « *back office* »**. Le demandeur n'a pas, à l'issue de cet entretien, une estimation du montant d'indemnisation dont il va bénéficier alors que cette information est certainement la plus importante pour un demandeur d'emploi. Comme le montre l'encadré ci-dessous, le demandeur d'emploi est informé d'un rejet ou d'une reprise mais non d'une évaluation du montant de son indemnisation.

**L'information sur les droits à indemnisation lors du premier entretien (EID)**

Dans le cadre de l'entretien d'inscription et de diagnostic, le conseiller procède à l'examen de la demande d'allocations qui lui est remis par le demandeur d'emploi. Quand le dossier est complet, plusieurs situations sont possibles :

– *Notification de rejet* : pour les demandeurs d'emploi qui n'ont jamais exercé d'activité salariée, qui se réinscrivent sans reliquat d'allocations et qui n'ont pas exercé d'activité salariée depuis leur cessation d'inscription ou qui n'ont pas exercé une activité suffisamment longue (activité salariée ou formation rémunérée) permettant une ouverture de droits ;

– *Notification de reprise* : pour les demandeurs d'emploi qui se réinscrivent avec reliquat d'allocations et qui n'ont exercé ni activité salariée, ni formation depuis la dernière ouverture de droits.

Dans toutes ces situations, il est remis aux demandeurs d'emploi à la fin de l'entretien une décision concernant son indemnisation.

Dans les autres situations, les plus nombreuses, lorsque le demandeur d'emploi remplit les conditions éventuelles de prise en charge mais que son dossier nécessite un examen plus approfondi pour une admission ou une réadmission, l'agent l'informe du traitement différé de son dossier :

– il lui indique le délai de traitement ;

– il lui remet les notices d'information relatives au calcul de ses droits ;

– il transmet la demande d'allocations en *back office* pour un traitement ultérieur.

Si le dossier est incomplet, le conseiller fait une demande de pièces complémentaires au demandeur d'emploi.

Certes, le demandeur d'emploi a la possibilité d'évaluer lui-même son indemnisation grâce à un outil de simulation disponible sur le site internet de Pôle emploi. Cependant cet outil reste difficile à utiliser pour beaucoup de demandeurs d'emploi et les règles d'indemnisation sont trop complexes pour que la majorité des demandeurs d'emploi puissent faire eux-mêmes le calcul. C'est pourquoi votre Rapporteure juge indispensable que soit communiquée au demandeur d'emploi au moins une estimation du montant de son indemnisation à l'issue de cet entretien.

**Proposition n° 14 : permettre au demandeur d'emploi d'avoir une estimation du montant de son indemnisation à l'issue de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).**

**Votre Rapporteure a aussi pu aussi constater la part prépondérante consacrée aux tâches administratives lors de cet entretien** : entre vingt et trente minutes – sur une durée totale de cinquante minutes – semblent consacrées à la constitution du dossier et à la vérification des pièces justificatives.

Par ailleurs, la détermination du profil du demandeur d'emploi par une série de questions sur ses compétences semble longue, même si cette étape est nécessaire pour répondre précisément aux offres des entreprises. Ainsi, au cours d'un entretien auquel a assisté la Mission, une aide-soignante diplômée et bénéficiant d'une expérience professionnelle a dû préciser qu'elle savait laver un malade, faire les soins élémentaires… compétences qu'elle maîtrisait nécessairement compte tenu de son diplôme et de son expérience. De même, une jeune bénéficiaire du RSA, titulaire d'une formation en photographie, que la Mission a rencontrée lors d'un déplacement, regrettait qu'une grande partie de son premier entretien ait été consacrée à des questions sur ses compétences – notamment pour la maîtrise des appareils de photographie argentiques, ce qui lui semblait totalement dépassé – et une trop petite partie à une éventuelle reconversion professionnelle compte tenu du manque de débouchés dans ce secteur.

**La partie de l'entretien consacrée spécifiquement à l'accompagnement du demandeur d'emploi reste donc de courte durée.** Votre Rapporteure considère qu'une telle situation est problématique car si 77 % des demandeurs d'emploi sont reçus en entretien d'inscription dans les dix jours qui suivent leur premier contact avec Pôle emploi, ceux-ci ne revoient le plus souvent un conseiller de Pôle emploi que dans un délai de quatre mois.

Le directeur de Pôle emploi, M. Jean Bassères, a indiqué à la Mission que, dans le cadre du plan stratégique, Pôle emploi avait engagé des travaux en vue :

– d'inciter le demandeur à mieux préparer son entretien d'inscription (mise à disposition des demandeurs d'emploi d'un outil « prép@'emploi » dans l'optique d'améliorer la qualité des échanges avec le conseiller) ;

– d'adapter le contenu de l'EID au profil du demandeur avec au besoin la proposition d'un deuxième entretien par le même conseiller dans les quinze jours suivant le premier entretien ;

– de mieux informer le demandeur d'emploi sur ses droits à indemnisation ;

– et de mettre en œuvre des pistes d'amélioration afin d'alléger le volet administratif de l'EID (par exemple en étendant les modalités de la réinscription simplifiée et en réduisant les écarts de la remontée des informations entre le 39 49 – qui est le numéro de téléphone unique à destination des demandeurs d'emploi mis en place en janvier 2009 – et « pole-emploi.fr »).

**Proposition n° 15 : alléger les formalités administratives lors de l'entretien d'inscription et centrer cet entretien sur l'accompagnement du demandeur d'emploi.**

### 2. Une dématérialisation qui pose des difficultés à certains demandeurs d'emploi

Comme il a été indiqué précédemment, dans le cadre de la convention pluriannuelle 2009-2011, Pôle emploi a mis en place le 39 49. Une baisse de la tarification est intervenue : les appels à partir d'un fixe sont désormais facturés 0,11 euro quelle que soit la durée de l'appel. Pôle emploi compte 24 plates-formes dédiées, soit 3 295 personnes conseillers. Le « taux de décroché » du 39 49, c'est-à-dire le nombre d'appels pour lesquels le demandeur d'emploi obtient effectivement une communication avec un conseiller, a nettement progressé, passant d'une moyenne de 68 % en 2009 à 78,6 % en 2010.

La visite de la plate-forme téléphonique de Noisy-le-Grand a permis à la Mission de constater que de nombreuses questions étaient traitées par ces plates-formes, ce qui permet d'alléger la charge des agences locales de Pôle emploi et de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi. Cette plate-forme a ainsi traité 3,45 millions d'appels en 2012 et le « taux de décroché » est de 85,6 %.

**La plate-forme téléphonique de Noisy-le-Grand**

Le demandeur d'emploi qui contacte la plate-forme de Noisy-le-Grand peut effectuer les démarches suivantes :

– se préinscrire ou s'inscrire selon sa situation ;

– connaître l'évolution de sa situation chaque mois ;

– modifier un rendez-vous ;

– consulter son dossier ou son paiement ;

– signaler un changement de situation ;

– obtenir une attestation ;

– obtenir des informations sur ses droits à indemnisation ;

– et être conseillé sur ses démarches de recherche d'emploi.

Par ailleurs, depuis janvier 2009, le site « pole-emploi.fr » permet d'accéder à un ensemble de services en ligne pour les demandeurs d'emploi (informations juridiques, actualisation du dossier d'indemnisation, dépôt de *curriculum vitae*, préinscription notamment).

Si cette dématérialisation a simplifié les démarches de certains demandeurs d'emploi, les associations de demandeurs d'emploi, entendues par la Mission, ont cependant souligné que le développement des services à distance posait d'énormes difficultés aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, peu utilisateurs des nouvelles technologies. Lors de son audition, Mme Marie Lacoste, secrétaire générale du Mouvement national des chômeurs et précaires, a ainsi confirmé que si la dématérialisation constituait une avancée, elle risquait de « *laisser de côté* » une grande partie des demandeurs d'emploi considérés comme autonomes. Elle a conclu que Pôle emploi devait redevenir un « *lieu où on peut rechercher un emploi* », par exemple en remettant des chaises dans les halls d'accueil.

Ce constat est aussi partagé par le Conseil économique, social et environnemental qui, dans un rapport sur Pôle emploi et le service public de l'emploi, recommande : « *Pôle emploi devrait être particulièrement attentif au fait que le nécessaire développement des services en ligne ne se fasse pas au détriment de l'accueil physique, afin d'éviter une déshumanisation des services, phénomène qui a d'ailleurs fait l'objet d'une critique plus générale dans le dernier rapport du Médiateur de la République. Dans cet esprit, Pôle emploi pourrait redéfinir l'organisation des moyens dédiés afin de redonner toute sa place à l'accueil physique des demandeurs d'emploi.* » (1)

*(1) M. Daniel Jamme,* op. cit.

Votre Rapporteure partage cette recommandation et considère que le développement de la dématérialisation doit rester mesuré et ne doit pas conduire à limiter l'accueil physique des demandeurs d'emploi.

**Proposition n° 16 : limiter la dématérialisation pour les demandeurs les plus éloignés de l'emploi et privilégier l'accueil physique des demandeurs d'emploi peu autonomes.**

### B. DES RÈGLES D'INDEMNISATION TRÈS COMPLEXES ET DES RADIATIONS CONTESTABLES

Si la création de Pôle emploi a pu simplifier certaines démarches des demandeurs d'emploi, le régime juridique actuel d'indemnisation du chômage est devenu particulièrement complexe.

#### 1. Un système d'indemnisation à simplifier

Cette complexité est source d'incompréhension pour les demandeurs d'emploi. Ainsi, lors du premier entretien d'inscription (EID), comme votre Rapporteure l'a souligné, il est rare qu'un conseiller puisse donner une première information sur le montant que le demandeur d'emploi va percevoir, le traitement du dossier étant renvoyé à des équipes spécialisées en « *back office* ». De même, il est rare que les conseillers placés à l'accueil puissent répondre aux questions précises en matière d'indemnisation et certaines agences ont mis en place une file d'attente spécifique pour ces questions.

Cette complexité pèse aussi sur le fonctionnement de Pôle emploi. Il faut généralement plusieurs mois de formation pour permettre à un conseiller de se familiariser avec ce régime juridique. Pôle emploi est en train de mettre en place des « référents réglementaires » dans chaque agence, spécialistes de cette question. Un conseiller référent réglementaire interrogé par votre Rapporteure a ainsi indiqué que le traitement de certains dossiers complexes prenait entre deux heures et une demi-journée.

Cette complexité est aussi source d'erreurs et de demandes d'indus par Pôle emploi. Ainsi, Mme Rose-Marie Lévy-Péchallat, coadministratrice de l'association « Recours radiation », a indiqué que 80 % des dossiers d'indus dont l'association était saisie étaient liés à une erreur de Pôle emploi, en raison de l'insuffisance de la formation du personnel et de la complexité des logiciels informatiques. C'est aussi ce qu'a constaté M. Maurad Rabhi, secrétaire confédéral de la CGT et membre du conseil d'administration de Pôle emploi, qui a observé que la hiérarchie de Pôle emploi avait mis du temps à se rendre compte que l'indemnisation était un véritable métier et qu'elle impliquait une formation de plusieurs mois.

Cette nécessaire simplification relève de la responsabilité des partenaires sociaux. Or, votre Rapporteure constate avec regret que ceux-ci n'ont pas semblé considérer, jusqu'à une date récente, ce chantier comme prioritaire.

Ainsi, lors de son audition par la Mission, M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, a estimé que la complexité du régime d'indemnisation résultait de celle du droit du travail et de la situation des demandeurs d'emploi. Ces derniers alternent souvent des périodes de chômage et d'activité, ce qui complique particulièrement le calcul de leur indemnisation. De même, Mme Patricia Ferrand, vice-présidente de l'Unédic, a rappelé que la convention de 2008-2009 avait simplifié certaines règles avec la suppression des filières et la règle du « un jour pour un jour » [(1)] et que la complexité du marché du travail rendait délicate une nouvelle simplification de ces règles.

Dans un courrier adressé à votre Rapporteure, M. Jean-Louis Pilliard, président de l'Unédic, et Mme Patricia Ferrand soulignent que l'assurance chômage fait l'objet de peu de contentieux de principe relatifs à l'interprétation des règles et que 62 % des demandeurs d'emploi interrogés par l'Unédic en 2011 et ayant eu recours au dispositif de l'activité réduite jugeaient le dispositif simple ou très simple. Par ailleurs, les auteurs du courrier indiquent que les effectifs consacrés à l'indemnisation au sein du service public de l'emploi en France sont moins importants qu'en Allemagne et au Royaume-Uni.

Pourtant ce constat n'a pas été partagé par une grande majorité des personnes auditionnées par la Mission ou par les conseillers rencontrés lors des déplacements : ils ont quasi unanimement souligné l'extrême complexité du régime juridique de l'indemnisation des demandeurs d'emplois.

M. Dominique-Jean Chertier, ancien président du conseil d'administration de Pôle emploi, a ainsi remarqué que non seulement les règles d'indemnisation étaient compliquées, mais que, de surcroît, les conseillers de Pôle emploi, face à cette complexité, adaptaient ces règles en les appliquant, ce qui aboutissait à les rendre difficilement compréhensibles pour les demandeurs d'emploi.

De même, M. Jean-Louis Walter, Médiateur de Pôle emploi, a indiqué lors de son audition que 60 % des réclamations dont il était saisi concernaient des questions d'indemnisation. Il a reconnu qu'il était « *urgent* » de simplifier ce régime juridique et que les phénomènes de réadmissions, notamment, étaient incompréhensibles pour les demandeurs d'emploi. Il indique d'ailleurs, dans son rapport public annuel pour 2012 : « *La réglementation de l'assurance chômage est un corpus complexe, fait d'un empilement de conventions, d'accords d'application, de livres, de manuels, d'avis et de circulaires.* (…) *Cette réglementation a besoin d'être modernisée. Née d'une époque où le CDI était la norme, elle peine à suivre l'évolution d'un marché du travail sur lequel les contrats à durée déterminée sont majoritaires ; " travail précaire " disent les*

*(1) Un jour de travail donne droit à un jour d'indemnisation.*

*associations de chômeurs ; CDD, intérim, missions, " activité conservée ", disent les experts réglementaires. J'ai la conviction que toute institution n'a de sens que par le service qu'elle rend à ses ayants droit. À cet égard, je ne fais pas mystère de mon vœu de voir s'ouvrir un vaste chantier de simplification pour évacuer l'hyperactivité administrative.* »

Il faut noter qu'un rapport très récent, soumis au bureau de l'Unédic le 23 mai 2013 (1), admet que la très grande complexité des règles d'indemnisation du chômage rend celles-ci largement inintelligibles non seulement pour les demandeurs d'emploi, mais aussi parfois pour les conseillers de Pôle emploi eux-mêmes. C'est le cas notamment en matière de cumul entre allocations et activité réduite, ce qui entraîne certains phénomènes de refus de reprise d'activité, par peur d'une perte de rémunération. Un certain nombre de préconisations sont formulées tant pour opérer des simplifications sur le fond que pour procéder à un allègement ou à une réécriture sur la forme.

Votre Rapporteure considère que les négociations sur l'assurance chômage qui s'ouvriront prochainement devront impérativement avoir pour objectif la simplification des règles d'indemnisation du chômage tant cette complexité pèse sur le fonctionnement de Pôle emploi et sur le service rendu aux demandeurs d'emploi. Un groupe de travail réunissant Pôle emploi et l'Unédic mène d'ailleurs une réflexion sur ce sujet.

**Proposition n° 17 : simplifier les règles d'indemnisation du chômage dans le cadre des prochaines négociations sur l'assurance chômage.**

### 2. Un régime des radiations à clarifier

Les associations de demandeurs d'emploi auditionnées par la Mission ont fait part de leur vive inquiétude sur le nombre de radiations de demandeurs d'emploi prononcées par Pôle emploi et leurs motifs. Témoin de ce malaise, le Médiateur de Pôle emploi a remis un rapport sur les radiations en janvier dernier (2).

La liste des motifs justifiant une radiation est précisée par l'article L. 541-1 du code du travail dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-758 du 1er août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi. Ainsi, est radiée de la liste des demandeurs d'emploi la personne qui :

– ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ;

– refuse à deux reprises, sans motif légitime, une offre raisonnable d'emploi ;

---

*(1) Rapport semestriel sur les conditions d'application de la convention d'assurance chômage.*

*(2) Médiateur de Pôle emploi*, La gestion de la liste des demandeurs d'emploi, les radiations, *Rapport spécifique, janvier 2013.*

– refuse, sans motif légitime :

- d’élaborer ou d’actualiser le projet personnalisé d’accès à l’emploi ;
- de suivre une action de formation ou d’aide à la recherche d’emploi s’inscrivant dans le cadre du projet personnalisé d’accès à l’emploi ;
- de répondre à toute convocation des services et organismes mentionnés à l’article L. 5311-2 ou mandatés par ces services et organismes [(1)] ;
- de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d’œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d’emploi ;
- une proposition de contrat d’apprentissage ou de contrat de professionnalisation ;
- une action d’insertion ou une offre de contrat aidé.

La radiation a pour conséquence l’impossibilité d’obtenir une nouvelle inscription sur la liste des demandeurs d’emploi pour une période dont la durée dépend de la nature du manquement sanctionné et, par conséquent, la suspension du versement des indemnités de chômage pour la même durée.

La décision de radiation n’est pas automatique : elle est précédée d’un avertissement qui permet au demandeur d’emploi de faire part de ses observations, dans un délai de quinze jours. Si les motifs avancés ne sont pas considérés comme légitimes, la décision de radiation est prise par le directeur général de Pôle emploi ou, par délégation, par le directeur de l’agence concernée par une décision motivée, notifiée au demandeur d’emploi.

*(1) Les services de l’État chargés de l’emploi et de l’égalité professionnelle, Pôle emploi et l’AFPA.*

***La durée des radiations des demandeurs d'emploi***

| Motifs | Premier manquement | Manquements répétés |
|---|---|---|
| – insuffisance de recherche d'emploi<br>– refus d'une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi<br>– refus d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation<br>– refus d'une action d'insertion ou d'un contrat aidé | Radiation : quinze jours | Radiation : un à six mois |
| – refus de deux offres raisonnables d'emploi<br>– refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE<br>– absence à la suite d'une convocation<br>– absence à une visite médicale | Radiation : deux mois | Radiation : deux à six mois |
| Fausses déclarations | Radiation : six à douze mois | |

*Source : Médiateur de Pôle emploi.*

Comme le montre le tableau suivant, la grande majorité des radiations, soit 91 % d'entre elles, est provoquée par une absence de réponse à une convocation. Les absences pour insuffisance de recherche d'emploi (2 % des cas) et celles pour refus d'offre raisonnable d'emploi (0,1 % des cas) sont rares.

***Les radiations prononcées par Pôle emploi de 2010 à 2012***

| Année | Insuffisance de recherche | Refus d'emploi ou contrat aidé | Autres refus (formation, APP ou PROF, action insert) | Non réponse à convocation | Autres | Total | Moyenne mensuelle annuelle |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2010** | 10 924 | 1 450 | 33 338 | 504 228 | 416 | 550 356 | 45 863 |
| **2011** | 13 143 | 1 680 | 37 693 | 489 608 | 559 | 542 683 | 45 224 |
| **2012** | 11 336 | 556 | 34 912 | 464 318 | 627 | 511 749 | 42 646 |
| **Moyenne mensuelle générale** | | | | | | | 45 230 |

*Source : département « Études et statistiques sur le marché du travail » de Pôle emploi.*

Ces radiations sont loin de constituer un phénomène négligeable. En 2012, Pôle emploi a prononcé **511 749 radiations**, soit une moyenne de

42 646 radiations par mois. Selon les données de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé de l'emploi, en juin 2012, 463 800 demandeurs d'emploi tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi sont sortis des listes d'emploi : les radiations représentent donc environ **10 % des sorties de liste des demandeurs d'emploi.**

Le nombre important des radiations alimente la suspicion des associations de demandeurs d'emploi qui y voient un moyen pour Pôle emploi de réduire artificiellement le nombre des demandeurs d'emploi. Cette idée est réfutée par le Médiateur de Pôle emploi dans son rapport relatif aux radiations (1). Le rapporteur de la mission d'information du Sénat relative à Pôle emploi, M. Jean-Paul Alduy, a fait le même constat : « *Au cours de ses travaux, la mission d'information n'a pas recueilli d'élément objectif permettant d'étayer cette thèse. Elle a pourtant reçu de nombreux témoignages critiques, dont certains à huis clos, sur le fonctionnement de Pôle emploi de la part d'agents et des cadres travaillant au sein de cette institution. On peut penser que, si une politique active de radiation était réellement à l'œuvre au sein de l'opérateur public, des témoignages et des dénonciations internes auraient permis d'en avoir connaissance.* » (2)

Néanmoins, votre Rapporteure constate que le régime actuel des radiations soulève plusieurs difficultés.

La première est que, contrairement à ce que prévoit l'article L. 541-1 du code du travail, **la simple absence à une convocation peut entraîner une radiation de deux mois.** En effet, depuis une circulaire de la direction générale de la formation professionnelle n° 2008-18 du 5 novembre 2008, Pôle emploi a fait disparaître le caractère intentionnel du refus de répondre à une convocation comme motif de radiation en introduisant la notion d'« *absence à une convocation* ». Une instruction du 24 novembre 2011 (3) cite parmi les motifs de radiation les « *absences aux convocations, y compris à une visite médicale en vue de vérifier l'aptitude au travail ou à certains types d'emploi* », l'instruction précisant que « *le demandeur d'emploi doit toujours venir en personne à la convocation. Il ne peut pas se contenter de répondre par courrier pour s'abstenir de se déplacer* » et que c'est au demandeur qu'il appartient d'apporter la preuve de la réalité du motif légitime de son absence.

Le Médiateur de Pôle emploi constate que sont sanctionnés des actes qu'on ne peut raisonnablement qualifier d'intentionnels : panne de véhicule, retard de train, retard de dix minutes à un rendez-vous, erreur de calendrier, oubli, obligations familiales ou professionnelles.

---

*(1) Médiateur de Pôle emploi,* op. cit.

*(2) M. Jean-Paul Alduy,* Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, *Sénat, n° 713 (session extraordinaire de 2010-2011), 5 juillet 2011.*

*(3) Une instruction de Pôle emploi n° 2011-193 du 24 novembre 2011 relative à la procédure de radiation de la liste des demandeurs d'emploi.*

**Cette situation est d'autant plus problématique que cette radiation aboutit à une sanction particulièrement grave : deux mois de suspension du versement des indemnités.**

Dans une lettre ouverte, les associations « Recours Radiation » et « Actuchômage » témoignent des conséquences dramatiques de ces radiations pour une simple absence à une convocation : « *Aujourd'hui, une personne qui perd son emploi et se retrouve contrainte de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi peut se voir couper toutes ressources financières pendant deux mois complets pour avoir oublié une seule et unique convocation à Pôle emploi. Si à aucun moment nous ne remettons en cause l'importance potentielle d'un tel rendez-vous, attacher une sanction d'une telle violence économique et sociale à une simple absence à un rendez-vous nous paraît totalement disproportionné.* (…) *Associer une sanction d'une telle violence à une simple absence à un rendez-vous accentue nécessairement les fortes tensions dans les agences locales de Pôle emploi et les risques d'incidents, rendant encore plus difficile le travail de conseillers déjà débordés et en toute première ligne de la crise économique. D'autant plus qu'ils n'ont aucune maîtrise sur cette gestion totalement informatisée, automatisée et donc inhumaine des procédures de radiation.* »

Ce constat est partagé par la mission d'information du Sénat relative à Pôle emploi [(1)] qui observe que « *les manquements qu'on serait spontanément tenté de considérer comme les plus graves aux devoirs des demandeurs d'emploi (insuffisance des actes de recherche d'emploi, refus d'une proposition concrète d'emploi ou de formation présentée par le service public de l'emploi) débouchent, le plus souvent, sur la sanction la plus douce dans l'échelle des peines : dans 90 % des cas, ils se traduisent par une radiation de quinze jours. À l'inverse, la non-réponse à une convocation, qui justifie plus de 90 % des radiations, aboutit à une radiation de deux mois.* (…) *Cette grande sévérité ne vient pas d'un excès de zèle de la part de Pôle emploi. L'établissement public se contente en effet d'appliquer l'échelle des peines prévue par les textes réglementaires (article R. 5412-5 du code du travail issu du décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008). Reste que cette échelle des sanctions peut heurter et paraître inéquitable* ».

C'est pourquoi, votre Rapporteure juge opportune la préconisation du Médiateur de Pôle emploi et suggère d'instaurer, pour les absences à convocation, un dispositif de gradation ou de sursis pour le premier manquement.

**Proposition n° 18 : instaurer, pour les décisions de radiation à la suite d'une absence à convocation, un dispositif de gradation ou de possibilité de sursis au premier manquement.**

Par ailleurs, une autre difficulté mise en évidence par le Médiateur de Pôle emploi est que les pratiques des agences en matière de radiations sont très disparates.

*(1) M. Jean-Paul Alduy*, op. cit.

Ainsi, à la question posée par le Médiateur aux directeurs d'agences « *Est-il procédé à des radiations pour absence à des entretiens téléphoniques ?* », 56 % d'entre eux répondent de façon positive, 28 % répondent par la négative et 16 % répondent que la radiation n'est pas prononcée sauf en cas de récidive. De même, à la question « *Vous donnez-vous une marge d'interprétation des motifs légitimes d'absence ?* », 67 % répondent par la négative et 33 % répondent de façon positive. **Il paraît très critiquable à votre Rapporteure qu'une décision qui a un impact très grave sur la vie du demandeur d'emploi fasse l'objet de pratiques aussi diverses. C'est pourquoi la mise en place d'un cadre général au niveau national apparaît nécessaire.**

**Proposition n° 19 : mettre en place un cadre général pour définir les motifs légitimes d'absence à convocation.**

Le développement d'entretiens téléphoniques constitue aussi une source de difficultés pour certains demandeurs d'emploi et a abouti à des radiations pour absence de réponse à des appels téléphoniques. En effet, une instruction de Pôle emploi n° 2010-150 du 26 août 2010 précise qu'une radiation peut être prononcée en cas d'échecs répétés pour avoir le demandeur d'emploi au téléphone. Cette situation a été dénoncée par le Médiateur et les associations de demandeurs d'emploi entendues par la mission.

La lettre ouverte de « Recours Radiation » et d'« Actuchômage » précédemment citée décrit la situation difficile dans lequel se trouvent rapidement des demandeurs d'emploi qui ne répondent pas à un appel téléphonique de leur conseiller : « *Pour quasiment l'ensemble des cas, les demandeurs d'emploi ont souhaité rappeler leur conseiller dans l'heure mais l'appel étant toujours "masqué" ils en ont été incapables. Ils appellent donc quasiment tous automatiquement le seul numéro qui leur est communiqué par le Pôle emploi : le 39 49. Et là, il leur est répondu qu'il s'agit d'une plate-forme téléphonique qui n'a pas vocation à faire passer d'entretien, de ne pas s'inquiéter et qu'un nouveau rendez-vous leur sera fixé. Sauf que dans l'ensemble des cas, ils n'ont pas reçu de nouveaux rendez-vous mais simplement une lettre d'avertissement avant radiation qui se transforme en radiation si aucune explication n'est donnée (et parfois même quand une explication est donnée).* »

La dématérialisation peut aussi être source de radiation pour des demandeurs d'emploi peu rompus aux nouvelles technologies quand ils ont donné leur accord pour recevoir les courriers de Pôle emploi par internet. En effet, dans ce cas, les courriers dématérialisés ne complètent pas les courriers papier mais les remplacent : les convocations aux entretiens arrivent dans l'espace personnel du demandeur d'emploi et l'absence de réponse à cette convocation peut entraîner une radiation.

Lors de son audition par la mission, Mme Rose-Marie Lévy-Péchallat, coadministratrice de « Recours Radiation », a critiqué ces radiations « *qui ne disent pas leur nom* » car des demandeurs d'emploi ne se rendent pas compte que,

en donnant leur adresse électronique, ils peuvent recevoir des convocations dématérialisées alors même qu'ils n'ont pas accès à internet à leur domicile. L'exemple suivant met en évidence les difficultés suscitées par cette dématérialisation.

**Courriel envoyé à l'association Recours Radiation**

Bonjour,

Je me permets de vous écrire car je suis en plein drame Pôle emploi. (…)

J'avais une convocation − uniquement sur mon espace personnel et non pas courrier − avec un conseiller Pôle emploi, le 27 mars 2013 à 9h30. (…)

Là où cela se corse, c'est que je reçois toujours sur mon espace personnel et toujours sans courrier, le 2 avril 2013, un avertissement avant radiation, pour... non-présentation à ce rendez-vous !!!

Je contacte le 7 avril 2013, le 39 49, en leur indiquant au passage ma nouvelle adresse effective le 8 avril 2013 qui a été prise en compte, et pour leur demander des explications, et la personne du 39 49 me conseille de renvoyer un courrier à cette dame qui m'a envoyé l'avertissement de radiation car il semblerait que la conseillère que j'ai rencontrée le 27 mars 2013 ait oublié de valider ses conclusions lors de notre entretien.

J'envoie donc un courrier, expliquant que l'erreur vient d'un problème interne de Pôle emploi et non de moi puisque je me suis présentée à ce RDV avec la conseillère.

Le 25 avril 2013, je me connecte sur mon espace personnel Pôle emploi : rien à signaler.

Le 27 avril 2013, jour d'actualisation et là j'apprends que je suis désinscrite de Pôle emploi depuis le 24 avril 2013 et que je ne pourrais me réinscrire que le 24 juin 2013 !!!!!

C'est scandaleux et surtout dangereux ! Je suis seule avec ma fille : comment fait-on pour vivre ?!!!? Pouvez-vous m'aider ?

C'est pourquoi votre Rapporteure approuve les propositions du Médiateur de Pôle emploi qui préconise d'interdire les radiations pour absence à un entretien téléphonique et de convoquer à un entretien physique dès qu'un demandeur d'emploi a été absent à un entretien téléphonique. La même proposition peut être faite en cas d'absence à une convocation par messagerie électronique.

**Proposition n° 20 : interdire les radiations pour absence à un entretien téléphonique et convoquer à un entretien physique dès qu'un demandeur d'emploi a été absent à un entretien téléphonique ou n'a pas répondu à une convocation par messagerie électronique.**

La quatrième difficulté – qui n'a été résolue que très récemment – était la date d'effet des radiations. Pôle emploi situait la date d'effet d'une radiation à celle de son fait générateur – c'est-à-dire dans la majorité des cas l'absence à une

convocation – ce qui créait le plus souvent un indu car l'indemnisation avait continué à être versée entre le fait générateur et la décision de radiation. Le demandeur d'emploi se trouvait donc dans une situation particulièrement difficile car il se trouvait à la fois privé de son indemnité et tenu de reverser un indu à Pôle emploi.

Cette difficulté a été résolue par une instruction de Pôle emploi n° 2012-166 du 10 décembre 2012 : ainsi, depuis le 1er janvier 2013, la date d'effet de la radiation est la date de sa notification au demandeur d'emploi. Le délai pour présenter ses observations est fixé à dix jours calendaires à compter de l'envoi de la lettre d'avertissement, auxquels s'ajoutent cinq jours calendaires pour tenir compte des délais postaux.

### C. UN ACCOMPAGNEMENT TROP PEU PERSONNALISÉ

Pôle emploi a mis en place le suivi mensuel personnalisé en 2006. L'objectif était d'assurer un suivi régulier de chaque demandeur d'emploi par un conseiller référent nommé dans les quinze jours suivant l'inscription. La convention tripartite 2009-2011 prévoyait que tous les demandeurs d'emploi devraient bénéficier d'un atelier collectif le deuxième mois de leur inscription et que les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un soutien particulier bénéficieraient, dès leur inscription, de contacts plus fréquents et de la mobilisation d'outils complémentaires. Pôle emploi n'a cependant pas réussi à mettre en place un accompagnement personnalisé et régulier.

#### 1. Un suivi personnalisé à la mise en œuvre difficile

##### *a) Des entretiens trop peu fréquents*

La croissance du nombre de demandeurs d'emploi a rendu impossible la mise en place d'un suivi mensuel pour tous les demandeurs d'emploi. En effet, alors que le ratio moyen du nombre de demandeurs d'emploi par conseiller était de 85 fin 2008, il a atteint 95 en 2009 puis 106 à la fin de l'année 2010. **Il était en juin 2012 de 160**. Dans certains bassins d'emploi particulièrement touchés par la crise, il n'est pas rare que le portefeuille de demandeurs d'emploi pris en charge par un conseiller soit proche de 200 personnes.

Pour faire face à la forte croissance du nombre de demandeurs d'emploi, Pôle emploi a modifié les règles du suivi mensuel. Une note de la direction générale du 10 août 2010 a notamment assoupli les modalités de contact (contacts téléphoniques, séances de groupe) et allégé le suivi de certains demandeurs d'emploi compte tenu de leur situation (assistantes maternelles, travailleurs saisonniers ou intérimaires…). Le suivi mensuel a été parfois remplacé par des séances de groupes, rassemblant une vingtaine de personnes, ou par des échanges téléphoniques.

Malgré ces assouplissements, Pôle emploi n'a pu mettre en place un accompagnement régulier des demandeurs d'emploi. Dans l'étude comparative précitée [(1)], l'Inspection générale des finances constate : « *Un demandeur d'emploi peut théoriquement bénéficier d'environ 5 heures et 15 minutes d'entretiens dans le cadre d'un parcours standard de 12 mois. Depuis la crise, ce temps n'a pu être* de facto *appliqué, compte tenu du surcroît d'activité qui a résulté de la hausse du chômage, alors même que Pôle emploi était engagé dans un processus lourd de réorganisation lié à la fusion des réseaux de l'ANPE et des Assédic. Ainsi, le suivi mensuel des demandeurs d'emploi à partir du quatrième mois n'est réalisé qu'à hauteur de 36 % en 2010.* » Ce faible taux s'est encore accentué depuis cette époque puisque, selon les données transmises par Pôle emploi, le taux de mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé n'était que de **26 % en 2012**.

La mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé a donc été, *de facto*, abandonnée et, en pratique, dans les agences visitées par la Mission et avant la mise en œuvre de la nouvelle convention tripartite, les demandeurs d'emploi étaient reçus **quatre mois** après l'entretien d'inscription par leur conseiller référent, puis généralement **neuf mois après cette inscription**, **ce qui constitue une fréquence particulièrement faible, alors qu'il est légitime pour un demandeur d'emploi d'attendre un suivi régulier dès les premiers mois de chômage.**

Lors de son audition par la Mission, M. Maurad Rabhi, secrétaire confédéral de la CGT et membre du conseil d'administration de Pôle emploi, a fait part de son inquiétude sur le sujet : il a constaté qu'avant la crise, Pôle emploi considérait que plus vite on accompagnait le demandeur d'emploi, plus vite il retrouvait un travail, alors qu'aujourd'hui il faut effectivement quatre mois pour avoir un rendez-vous, puis neuf mois pour avoir le rendez-vous suivant.

Pôle emploi justifie le choix de faire débuter le suivi à partir du quatrième mois par le fait que 25 à 30 % des demandeurs d'emploi retrouvent un emploi dans les trois mois qui suivent leur inscription au chômage. Par ailleurs, la mise en place d'un « accueil de second niveau » dans certaines agences, comme la mission d'information a pu le constater à Aix-les-Bains, permet aux demandeurs d'emploi d'être reçus avant le quatrième mois par un conseiller qui peut ainsi résoudre une question urgente (comme par exemple une inscription à une formation). Mais, dans la majorité des cas, **les demandeurs d'emploi qui auraient eu besoin d'un accompagnement immédiat perdent plusieurs mois avant que leur suivi ne débute.**

Cette situation est problématique, y compris pour des demandeurs d'emploi autonomes et diplômés. Ainsi, votre Rapporteure a assisté à un entretien durant lequel une jeune demandeuse d'emploi titulaire d'un diplôme en « webmarketing » ne semblait pas pressée de retrouver un emploi, celle-ci n'ayant même pas regardé les offres d'emploi la concernant depuis son retour d'un séjour

*(1) M. Pierre-Emmanuel Lecerf, M. Emmanuel Monnet et Mme Véronique Hespel*, op. cit.

à l'étranger deux mois auparavant… Si celle-ci n'a pas retrouvé un emploi, elle sera probablement reçue par un conseiller quatre mois après son premier entretien, alors qu'un entretien dans un délai rapide aurait probablement été de nature à l'inciter plus fortement à chercher un emploi… Or, comme le montre l'étude précitée réalisée par l'Inspection générale des finances (1), le suivi des demandeurs d'emploi au Royaume-Uni, par exemple, est beaucoup plus intensif. Ainsi, le demandeur d'emploi est tenu de se rendre physiquement à une agence de *Jobcentre Plus* pour faire le point sur ses démarches d'emploi toutes les deux semaines (voire toutes les semaines) ; il bénéficie par ailleurs de plusieurs entretiens approfondis avec un conseiller personnel pour élaborer son projet professionnel et déterminer ses besoins en matière d'appui au retour à l'emploi (formation, stage en entreprise, *etc.*). L'Inspection générale des finances évalue à 7 heures et 25 minutes le temps consacré aux entretiens avec le demandeur d'emploi dans le cadre d'un parcours standard de 12 mois.

***b) Un recours aux prestations trop peu personnalisé***

Le recours aux opérateurs privés de placement (OPP), mis en place en 2009, couvrait trois types de prestations : « Trajectoire » (TRA) pour les demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi, « Licenciés économiques » pour les adhérents à la convention de reclassement personnalisé ou au contrat de transition professionnelle (2) et « CAD » pour l'orientation des cadres mis en place dans les grandes agglomérations.

Depuis la mise en œuvre des nouveaux marchés en 2012, la distinction entre « *opérateurs de placement privés* » et « *prestataires privés de type association* » a été abolie. Tous ces organismes sont dénommés par Pôle emploi « *prestataires* » et répondent à un appel d'offre sur les différentes prestations de service de Pôle emploi, même si certains marchés sont encore historiquement considérés comme des marchés d'opérateurs privés de placement (intitulés « OPP historiques »). Certaines prestations, identifiées comme étant des « *prestations de placement* », ont comme caractéristiques principales qu'une partie de la rémunération du prestataire est conditionnée au retour et au maintien dans l'emploi. Elles sont au nombre de cinq avec pour chacune d'elles un public cible :

− la prestation OE (Objectif emploi) vise un public manquant d'autonomie et ayant besoin d'être appuyé dans sa recherche d'emploi d'une manière intensive pendant trois mois ;

− la prestation TVE (Trajectoire vers l'emploi) s'adresse à un public demandeur d'emploi de longue durée dont la durée d'accompagnement doit être plus importante (six mois) ;

---

*(1) M. Pierre-Emmanuel Lecerf, M. Emmanuel Monnet et Mme Véronique Hespel,* op. cit.

*(2) La convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP) ne constituent plus depuis le 1er septembre 2011des dispositifs applicables. Ils ont été remplacés depuis cette date par le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).*

− la prestation CAD (Cadres) est adaptée à un public cadre ayant également besoin d'être fortement accompagné dans sa trajectoire de retour à l'emploi ;

− la prestation MOV (Mobilisation vers l'emploi) répond aux besoins de demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement renforcé mais qui ont également des difficultés périphériques qu'il est nécessaire de prendre en charge en parallèle de la recherche d'emploi ;

− la prestation LIC (Licenciés économiques) qui bénéficie d'un financement spécifique est prescrite pour les adhérents à un contrat de sécurisation professionnel (CSP) faisant suite à un licenciement économique.

Les autres prestations correspondent à des prestations ponctuelles d'aide à la recherche d'emploi (du type atelier notamment), d'évaluation du projet professionnel ou de prestations d'orientation.

Le partenariat avec les opérateurs privés suscite plusieurs interrogations.

La première porte sur l'efficacité de ces organismes. Les enquêtes menées dénotent plutôt de leur part une efficacité inférieure à celle de Pôle emploi bien que les conclusions ne doivent en être lues qu'avec une grande prudence, compte tenu de l'irrégularité des flux d'entrée vers ces opérateurs ainsi que de la nature du public adressé, qui est le plus souvent celui le plus éloigné de l'emploi. On peut citer à ce sujet, par exemple, une étude réalisée conjointement par la DARES et Pôle emploi, intitulée : « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 ». Les auteurs écrivent en page 6 du numéro 3 de *Synthèse. Éval* de janvier 2013 : « *8 mois après le début de l'accompagnement, 43 % des bénéficiaires de CVE* [(1)] (réalisé par Pôle emploi) *et 38 % des bénéficiaires de Trajectoire emploi* (réalisé par les opérateurs privés de placement) *sont en emploi. La proportion d'emplois durables (CDI, contrats de 6 mois ou plus, création d'entreprise) est plus élevée pour les bénéficiaires de CVE que pour les bénéficiaires de Trajectoire emploi. Une fois tenu compte des différences de caractéristiques observables des demandeurs d'emploi accompagnés, les écarts de résultats entre opérateurs privés et Pôle emploi sont un peu plus faibles, mais ils persistent et restent significatifs. Ces écarts ont tendance à augmenter après la fin de l'accompagnement. L'évaluation ne reposant pas sur un protocole d'orientation aléatoire, certaines différences de caractéristiques, non observables avec les données disponibles, pourraient cependant expliquer pour partie ces écarts résiduels.*

« *Pour les licenciés économiques en CRP ou en CTP suivis par Pôle emploi, 57 % sont en emploi 13 mois après le début de l'accompagnement, contre 49 % de ceux suivis par un opérateur privé. L'écart entre opérateurs privés et*

*(1) Cap vers l'entreprise.*

*Pôle emploi a tendance à diminuer après la fin de l'accompagnement. En revanche, la proportion d'emplois durables est peu différente selon que le licencié économique est suivi par un opérateur privé ou par Pôle emploi.* »

La seconde interrogation a trait à la définition des publics confiés aux opérateurs privés de placement. Outre certains cadres ou des licenciés économiques relevant de dispositifs spécifiques, il s'agit en général de demandeurs d'emploi particulièrement fragiles. Or, on voit mal ce qui, pour Pôle emploi, justifierait de se dessaisir de ces profils au moment même où il met en place un « *suivi renforcé* » au bénéfice de ce type de demandeurs d'emploi.

Le dessaisissement au profit du secteur privé à but lucratif se justifie encore moins si l'on suit les préconisations de votre Rapporteure qui invite à mieux coordonner et à rendre plus opérationnelles les structures d'insertion de type associatif ainsi qu'à resserrer les liens avec les travailleurs sociaux des conseils généraux [(1)].

La politique de Pôle emploi semble, au demeurant, aller dans le sens d'un moindre recours aux opérateurs privés. En 2012, en effet, les prestations ont diminué en lien avec la mise en place de nouveaux marchés. Les prescriptions ont reculé pour s'établir à 1 267 400, dont 318 791 prestations de placement. À ceci a correspondu un volume financier de 285,9 millions d'euros dont 227 millions d'euros de prestations de placement.

De manière générale, votre Rapporteure estime utile de reconsidérer le partenariat entre Pôle emploi et les opérateurs privés de placement en accordant à ces derniers plus d'autonomie concernant la méthode de suivi des demandeurs d'emploi.

S'agissant spécifiquement des prestations destinées à enrichir l'accompagnement du demandeur d'emploi, confiées le plus souvent à des sous-traitants et prenant la forme de prestations d'atelier, d'actions d'évaluation ou de bilans de compétences et d'accompagnement, leur évolution par catégorie est retracée dans le tableau suivant.

*(1) Voir* infra.

***Prestations prescrites par Pôle emploi***

*(en volume)*

| Prestation | 2009 | 2010 | Évol. N-1 | 2011 | Évol. N-1 | 2012 | Évol. N-1 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Prestations sous-traitées** | 1 707 800 | 1 983 472 | 275 672 | 1 780 439 | – 203 033 | 1 267 420 | – 513 019 |
| **Placement** | 401 332 | 400 375 | – | 367 378 | – | 251 110 | – |
| **Bilan de compétences approfondi** | 106 436 | 109 820 | 3 384 | 91 721 | – 18 099 | 44 231 | – 47 490 |
| **Orientation** | – | – | – | – | – | 80 763 | – |
| **Évaluation** | 215 311 | 241 041 | 25 730 | 210 381 | – 30 660 | 183 640 | – 26 741 |
| **Méthode (atelier + stratégie de recherche d'emploi)** | 984 721 | 1 232 236 | 247 515 | 1 110 959 | – 121 277 | 707 676 | – 403 283 |

*Source : Pôle emploi.*

Certes, ces prestations aident, par exemple, les demandeurs d'emploi à formaliser un projet professionnel ou à écrire un *curriculum vitae* ou une lettre de motivation. **Votre Rapporteure considère cependant que ces prestations sont utilisées de façon trop systématique sans forcément qu'il y ait une réelle adaptation au profil du demandeur d'emploi.** Elle a ainsi assisté à un entretien au cours duquel un demandeur d'emploi qui voulait se réorienter vers la profession d'architecte d'intérieur – et qui avait défini un projet professionnel précis en ce sens – se voyait malgré tout proposer une prestation d'une durée de trois mois l'aidant à définir son projet professionnel.

Ce constat est partagé par M. Emmanuel Monnet, inspecteur général de finances : il a considéré que Pôle emploi propose trop souvent aux demandeurs d'emploi des actions qui ne sont pas adaptées à leur situation personnelle et que le caractère automatique de certaines prestations – comme l'apprentissage de la rédaction d'un *curriculum vitae* pour un cadre qui sait parfaitement le faire ou pour une femme de ménage qui n'a pas besoin d'un *curriculum vitae* – le laissait « *songeur* ».

Une étude menée par Pôle emploi en collaboration avec le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) sur ces prestations montre les marges de progrès qui peuvent être encore réalisées dans leur prescription : « *Plus généralement, pour expliquer les raisons de leur prescription, les conseillers mettent en avant le " bon sens " ou leur propre expérience en matière de diagnostic des besoins des personnes au regard des opportunités du marché du travail. Cette approche laisse souvent une place insuffisante à l'établissement d'un lien formalisé et partagé entre la situation du demandeur d'emploi, l'état du marché du travail local et la prescription*

*effectuée*. » (1) Par ailleurs, cette étude souligne qu'à l'issue de la prestation, les conseillers n'intègrent pas systématiquement les acquis et bénéfices de la prestation pour le demandeur d'emploi. L'exploitation des bilans n'est souvent pas formalisée, à l'exception des retours des prestations d'évaluation. Ainsi, le temps de prise en charge par un prestataire externe est souvent assimilé à une période « neutralisée ». Les demandeurs d'emploi interrogés sont parfois surpris de l'absence de référence aux entretiens menés avec le prestataire par leur conseiller de Pôle emploi. De la même façon, les prestataires indiquent que le lien avec les conseillers prescripteurs est assez distendu alors qu'ils aimeraient pouvoir faire des points réguliers sur les avancées des personnes qui leur sont confiées, voire affiner le diagnostic et les raisons de la prescription.

**Proposition n° 21 : limiter le recours systématique aux prestations et mieux adapter leur prescription au profil du demandeur d'emploi.**

### 2. Une nouvelle démarche d'accompagnement dans le cadre de « Pôle emploi 2015 »

Dans le cadre du nouveau plan stratégique, Pôle emploi renforce les moyens consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi : ainsi, selon le directeur général de Pôle emploi, **près de 2 000 équivalents temps plein supplémentaires seront consacrés aux fonctions d'accompagnement en 2013**. Parallèlement, Pôle emploi met en place dans ses agences un accompagnement différencié selon le profil du demandeur d'emploi.

Selon les informations transmises par Pôle emploi à votre Rapporteure, le choix de la modalité d'accompagnement repose sur la prise en compte de la situation spécifique du demandeur, de ses besoins en termes de suivi, de son autonomie dans la recherche d'emploi et de l'adéquation de son profil et de son projet avec le marché du travail local.

Le choix de cet accompagnement déterminera le niveau d'intensité de l'accompagnement du demandeur d'emploi, la fréquence et la régularité de ses contacts avec son conseiller référent :

– **l'accompagnement suivi** : destiné aux demandeurs d'emploi les plus proches du marché de l'emploi et dont l'autonomie dans la recherche est la plus grande, le conseiller référent leur transmettant les offres d'emploi correspondant à leurs profils (la taille indicative du portefeuille du conseiller référent est située dans une fourchette comprise entre **200 et 350 demandeurs d'emploi**) ;

– **l'accompagnement guidé** : destiné aux demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être appuyés par leur conseiller référent dans la recherche d'emploi, notamment à travers des contacts dont la nature et la fréquence sont personnalisées

*(1) « Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi »,* Repères et analyses, Études, *n° 27, juillet 2011.*

(la taille indicative du portefeuille du conseiller référent est située dans une fourchette comprise **100 et 150 demandeurs d'emploi**) ;

– **l'accompagnement renforcé** : pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être fortement accompagnés par leur conseiller référent (la taille du portefeuille du conseiller référent est de **70 demandeurs d'emploi au plus**).

Par ailleurs, le demandeur d'emploi bénéficie toujours de deux entretiens obligatoires, l'un au **quatrième mois**, permettant de démarrer effectivement son accompagnement avec son conseiller référent, et l'autre au **neuvième mois**. Dans le cadre de la modalité d'accompagnement renforcé, le demandeur d'emploi peut bénéficier d'un démarrage anticipé de son accompagnement et d'un contact au plus tôt avec son conseiller référent. Par ailleurs, indépendamment de la modalité de suivi ou d'accompagnement et des contacts programmés, le demandeur d'emploi, peut, à sa demande, être reçu par un conseiller.

Ces nouvelles modalités d'accompagnement répondent à de nombreuses préconisations faites par différentes instances de contrôle sur ce sujet. Ainsi, dans une évaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services prévu par la convention tripartite réalisée en 2010 par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales, il était constaté : « *Il est urgent que Pôle emploi se dote d'une " segmentation " plus pertinente, en définissant des profils de demandeurs d'emploi différents ou complémentaires des catégories réglementaires des politiques publiques de l'emploi, qui soient plus conformes aux besoins et aux capacités des demandeurs d'emploi, en fonction de leur distance à l'emploi, de leurs profils et difficultés particulières. Cette nouvelle " segmentation " doit notamment permettre, après discussion avec le conseiller, d'identifier les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un véritable suivi personnalisé, précoce (sans attendre le quatrième mois), fréquent (mensuel), et physique de ceux qui ont besoin de contacts plus allégés et moins fréquents.* » (1)

De même, la mission d'information du Sénat relative à Pôle emploi (2) a fait la même préconisation : « *La mission n'est donc pas opposée à ce que les outils de communication à distance soient utilisés par Pôle emploi, en lieu et place des entretiens en face à face, à condition que leur usage soit réservé à un public ciblé et que des entretiens physiques soient organisés au moins sur une base trimestrielle. Les moyens ainsi redéployés pourraient permettre de faire bénéficier d'autres demandeurs d'emploi du SMP dès leur premier mois de chômage, au lieu de devoir attendre, comme c'est le cas actuellement, le quatrième mois.* »

Ces nouvelles modalités de suivi ont aussi fait l'objet d'un certain consensus parmi les personnes entendues par la Mission. Ainsi, Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, a souligné

---

*(1) M. Philippe Blanchard, Mme Aurélie Lapidus, M. Nicolas Bondonneau et Mme Fatma Rahil,* op. cit.

*(2) M. Jean-Paul Alduy,* op. cit.

que la segmentation des publics était une bonne orientation car elle était conforme à la réalité.

### 3. Vers une organisation du travail renouvelée pour un accompagnement moins administratif

Le changement d'orientation mis en œuvre dans le cadre du plan stratégique est une réponse pertinente pour améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, compte tenu du chômage de masse auquel est confronté Pôle emploi et des besoins plus spécifiques que réclament certains demandeurs d'emploi.

**Néanmoins, votre Rapporteure est convaincue que cet accompagnement différencié ne pourra fonctionner sans modifications profondes dans l'organisation du travail**. En effet, le premier préalable est que les conseillers de Pôle emploi disposent de vraies marges de manœuvre pour organiser leur emploi du temps, pour apprécier la situation du demandeur d'emploi et pour adapter son accompagnement.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, a reconnu que la simple mise en place d'un accompagnement différencié ne pouvait suffire et que l'organisation du travail devait être impérativement repensée. Il a précisé qu'il était prévu, dans le courant de l'année 2013, de modifier la planification des tâches des conseillers et de donner des plages de travail plus étendues pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

M. Jean-Yves Cribier, directeur général adjoint des ressources humaines de Pôle emploi, a confirmé que l'organisation du travail allait être modifiée : le conseiller devrait désormais avoir cinq ou six demi-journées où il pourra gérer son portefeuille et recevoir les demandeurs d'emploi : il devrait ainsi « *reprendre la main* » sur la gestion de son portefeuille. Dans le cadre de l'accompagnement différencié, le conseiller déterminera, au sein de ses plages de gestion de portefeuille et selon les besoins des demandeurs d'emploi, la fréquence de suivi (en dehors des entretiens du quatrième et neuvième mois), la modalité de contact (entretien physique, courriel, téléphone) et la durée des entretiens.

Se pose, dès lors, la question des marges de manœuvre laissées au conseiller pour orienter le demandeur d'emploi vers tel ou tel type d'accompagnement et de l'éventuelle mise en place d'un outil d'évaluation de l'éloignement du marché du travail. Mme Emmanuel Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, a préconisé de mettre en place un outil d'évaluation de l'éloignement de l'emploi, comme c'est le cas par exemple pour la dépendance avec la grille AGGIR [(1)] en soulignant que des associations telles que la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) ou Emmaüs employaient ce genre d'évaluation.

---

*(1) Autonomie Gérontologie Groupes Iso-Ressources.*

Votre Rapporteure considère cependant que les critères existant actuellement à Pôle emploi pour évaluer l'éloignement du marché du travail et l'autonomie du demandeur d'emploi (âge, diplôme, maîtrise des nouvelles technologies…) sont suffisants et qu'il ne faut pas « enfermer » le conseiller dans un nouveau carcan.

D'ailleurs, les expériences étrangères ont montré les limites d'une telle approche. Mme Véronique Hespel, inspectrice générale des finances, a évoqué devant la Mission l'expérience allemande sur ce sujet. La *Bundesagentur für Arbeit* a ainsi mis en place une grille précise et rigoureuse d'aide à la décision. Cette expérience ne s'est pas révélée satisfaisante, l'évaluation de la situation du demandeur d'emploi relevant aussi de critères subjectifs, cette grille de décision a été abandonnée afin de rendre aux conseillers la capacité d'apprécier l'éloignement de l'emploi.

Le même constat sur ces grilles d'évaluation a été dressé par le directeur de la DARES, M. Antoine Magnier, lors de son audition par la Mission : « *Certains travaux réalisés en France et à l'étranger suggèrent que ces techniques peuvent être mobilisées en apportant une valeur ajoutée. Cependant, cela ne constitue pas "la panacée" et le rôle du conseiller demeure essentiel pour évaluer la situation d'un demandeur d'emploi.* »

**Proposition n° 22 : modifier l'organisation du travail de Pôle emploi afin de donner aux conseillers de véritables marges de manœuvre pour mettre en place l'accompagnement différencié.**

**La seconde condition pour améliorer la qualité de l'accompagnement est de définir ce que doit être l'accompagnement du demandeur d'emploi afin d'en finir avec un accompagnement « administratif ».** Votre Rapporteure a assisté à trop d'entretiens où le demandeur d'emploi était davantage orienté vers différentes structures ou vers différentes prestations que réellement accompagné.

Chaque demandeur d'emploi doit donc bénéficier d'un conseiller référent dans un délai rapide – inférieur à quatre mois – qui lui propose un accompagnement personnalisé. Le conseiller ne doit pas seulement orienter le demandeur d'emploi, mais aussi l'accompagner dans ses démarches.

**Proposition n° 23 : définir ce que doit être l'accompagnement du demandeur d'emploi afin d'en finir avec un accompagnement « administratif ».**

Votre Rapporteure insiste sur la nécessité de diminuer le délai de convocation au premier entretien suivant l'entretien d'inscription. L'argument opposé par Pôle emploi, selon lequel le délai de quatre mois permet aux demandeurs d'emploi suffisamment autonomes de retrouver seuls un emploi sans avoir à mobiliser un conseiller pour cela, n'est pas suffisamment convaincant. Il ne suffit pas en effet à contrebalancer tout le bénéfice que l'on pourrait retirer

d'une prise en charge beaucoup plus rapide du demandeur d'emploi en termes d'efficacité du placement et donc d'économies dans le versement des allocations de chômage.

**Proposition n° 24 : réduire à moins de quatre mois le délai de convocation du demandeur d'emploi au premier entretien suivant l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).**

## D. UN ACCOMPAGNEMENT À RÉORIENTER VERS LES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI

De nombreux rapports ont montré que les différents dispositifs d'aide au retour à l'emploi mis en place par les pouvoirs publics ne profitent pas prioritairement aux personnes les plus éloignées de l'emploi. La mise en place par Pôle emploi d'un accompagnement renforcé pour les publics connaissant les plus grandes difficultés doit permettre de concentrer les moyens sur ces publics prioritaires.

### 1. Les demandeurs d'emploi les moins autonomes : une cible trop négligée

#### *a) Des aides trop peu centrées sur les demandeurs les plus éloignés de l'emploi*

La Cour des comptes dans son rapport public thématique de 2013 sur le marché du travail constate : « *La montée du chômage a entraîné une concurrence croissante pour l'accès aux différents dispositifs qui a modifié le profil de leurs bénéficiaires en l'écartant parfois sensiblement du public initialement visé. Ces problèmes ont été constatés à tous les échelons de la politique de l'emploi, tant pour ce qui est de l'insertion ou de la réinsertion sur le marché du travail, avec les contrats aidés et les contrats de professionnalisation que pour ce qui est de l'accompagnement des restructurations économiques avec les contrats de transition professionnelle (CTP) et les conventions de reclassement personnalisé (CRP).* » (1)

La Cour souligne ainsi que les critères permettant de définir les publics cibles des contrats aidés ont été moins contraignants à compter de 2008, notamment pour les contrats initiative emploi (CIE) et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dont les bénéficiaires étaient plus jeunes, mieux formés et moins éloignés de l'emploi qu'auparavant. La création d'un « contrat unique d'insertion » n'a pas inversé la tendance.

Le constat est le même pour les contrats de sécurisation professionnelle, dont bénéficient l'ensemble des licenciés économiques et les contrats de professionnalisation malgré la signature de « convention cadre pour le

(1) *Cour des comptes*, op. cit.

développement des contrats de professionnalisation » par Pôle emploi et certaines branches professionnelles et qui avaient pour objectif d'orienter ces dispositifs vers les publics les plus prioritaires. La part des diplômés de l'enseignement supérieur bénéficiant de ces contrats est ainsi passée de 28,3 % en 2008 à 36,4 % en 2011.

***b) Des expérimentations prometteuses***

**La mise en place d'un accompagnement renforcé dans le cadre du nouveau plan stratégique constitue donc une orientation pertinente qu'il convient de saluer**.

En effet, les différentes expérimentations qui ont été menées montrent que la mise en place d'un accompagnement individualisé et renforcé des publics les plus en difficultés donnait de vrais résultats en terme de retour à l'emploi.

Ainsi, dans deux études relatives à l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi menées en 2006 et en 2009 (1), la DARES a montré l'efficacité de tels dispositifs qui améliorent l'insertion professionnelle des populations concernées, qu'elles soient suivies par Pôle emploi (2) ou par des opérateurs privés. Ainsi, dans le cadre de l'expérimentation menée en 2006 et 2007 (3), environ 12 % des demandeurs ne bénéficiant pas d'un accompagnement renforcé ont retrouvé un emploi dans les trois mois suivant l'inscription au chômage et 23 % dans un délai de six mois. Le programme « Cap vers l'entreprise » – qui était un programme d'accompagnement renforcé mené par des conseillers de l'ANPE – a permis d'augmenter ce taux de 9 points, et donc de porter le taux de sortie vers l'emploi au bout de trois mois à environ 21 % des demandeurs et de 9,1 points au bout de six mois (à 32 %). Au bout de douze mois, le programme permet de passer le taux de sortie vers l'emploi de 37 à 44 %. L'effet de l'accompagnement par des opérateurs privés est plus faible mais réel : trois mois après la prise en charge, le taux de sortie vers l'emploi est augmenté de 1,6 point, de 4,2 points au bout de six mois et de 5,6 points au bout de douze mois.

L'exemple des chantiers d'insertion de la ville d'Aix-les-Bains montre aussi que la mise en place d'un accompagnement individualisé et régulier facilite l'insertion de demandeurs d'emploi, y compris pour des publics connaissant de grandes difficultés.

---

*(1) DARES, Pôle emploi « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 »,* Synthèse. Éval.*, n° 3, janvier 2013.*

*(2) Ou par l'ANPE en 2006.*

*(3) M. Luc Behaghel, M. Bruno Crepon et M. Marc Gurgand,* Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, septembre 2009.*

**Le chantier d'insertion de la ville d'Aix-les-Bains**

Le chantier d'insertion de la ville d'Aix-les-Bains emploie 99 salariés. 49 % ont un niveau V, VI ou VII. Les publics concernés sont :

– les jeunes de moins de vingt-six ans ;

– les demandeurs d'emploi de longue durée ;

– et les bénéficiaires des minimas sociaux.

Ceux-ci bénéficient d'un accompagnement individualisé qui permet de favoriser leur insertion professionnelle. En 2012, 30 bénéficiaires sont sortis de ce dispositif : 12 bénéficiant d'un CDD, 2 d'un CDI, 5 devenant titulaires et 1 devenant auto-entrepreneur.

Les travaux d'évaluation analogues menés à l'étranger confortent cette conclusion. Ainsi, l'Inspection générale des finances a montré (1) que l'Allemagne et le Royaume-Uni ont fait le choix d'un accompagnement renforcé pour certains types de publics : le *Jobcentre plus* britannique intensifie ainsi l'accompagnement principalement en fonction de la durée de chômage. Le temps consacré au demandeur d'emploi double après le sixième mois de chômage. L'accompagnement est également intensifié pour les publics pris en charge par un prestataire externe (demandeur d'emploi de longue durée, travailleurs handicapés, demandeurs d'emploi situés dans des bassins économiques sinistrés). Il convient de préciser que l'intensification de l'accompagnement a pour corollaire une conditionnalité accrue de l'indemnisation du chômage (extension du champ géographique et professionnel de la recherche d'emploi, diminution des exigences salariales, *etc.*).

### 2. L'« accompagnement renforcé » : des premiers pas à confirmer

L'accompagnement renforcé a été mis en place dans vingt régions depuis mars dernier : **2 500 équivalents temps plein** seront en charge de cet accompagnement en 2013. Chaque conseiller suivant 70 demandeurs d'emploi, **ce sont donc 175 000 demandeurs d'emploi** qui devraient bénéficier de cette nouvelle modalité de suivi.

Interrogés par votre Rapporteure, les différents conseillers de Pôle emploi rencontrés ont approuvé ce nouveau type de suivi pour les personnes les plus en difficultés. Une conseillère rencontrée à Lille, en charge de ce type d'accompagnement, a même souligné qu'elle était satisfaite de ne plus avoir à mettre en œuvre le suivi mensuel personnalisé : elle avait le sentiment de retrouver le « *cœur de son métier* » en ayant réellement le temps d'accompagner les demandeurs d'emploi.

*(1) M. Pierre-Emmanuel Lecerf, M. Emmanuel Monnet et Mme Véronique Hespel*, op. cit.

Deux questions se posent encore cependant. La première est de mieux définir les personnes devant bénéficier d'un accompagnement renforcé. En effet, selon les éléments transmis par Pôle emploi à votre Rapporteure, il n'y a pas de critères retenus au niveau national pour qu'un demandeur d'emploi bénéficie d'un accompagnement renforcé. C'est au conseiller qui reçoit le demandeur au premier entretien (EID) d'évaluer son autonomie dans ses démarches de recherche d'emploi. Dans les éléments transmis par Pôle emploi à votre Rapporteure, il est indiqué : « *L'autonomie du demandeur d'emploi est mesurée sur la base d'une part, d'éléments factuels tels que les savoirs, savoir-faire nécessaire à la recherche d'emploi et d'autre part, d'éléments plus subjectifs tels que sa motivation, sa capacité à se mettre en mouvement ou sa dimension personnelle (comment il vit sa perte d'emploi* (…). *L'autonomie du demandeur d'emploi s'apprécie tout autant au travers de son discours, de sa posture, que des éléments qu'il transmet (formulaire d'inscription, demande d'allocation, dossier " préparer votre entretien ", CV ou tout autre outil de recherche d'emploi)* (…) *Il ne peut donc être osé au niveau national, de critères qui prédétermineraient une orientation en accompagnement renforcé*. »

S'il est indispensable de laisser des marges de manœuvre aux conseillers pour apprécier la situation du demandeur d'emploi, votre Rapporteure considère qu'il serait cependant pertinent de préciser cette notion de « personne éloignée de l'emploi » car elle ne doit pas se confondre avec celle de chômeur de longue durée.

Par ailleurs, comme le montre l'encadré suivant, Pôle emploi n'a pas défini de modalités spécifiques de cet accompagnement en dehors de contacts plus fréquents.

**Les modalités de suivi d'un demandeur d'emploi bénéficiant d'un accompagnement renforcé selon Pôle emploi**

Le principe de l'accompagnement renforcé est que le demandeur d'emploi bénéficie de contacts très fréquents, adaptés à la situation, à ses besoins et ses attentes. La fréquence et le nombre d'entretien ne sont pas prédéfinis et sont déterminés par le conseiller en concertation avec le demandeur d'emploi. Par ailleurs, comme tous les demandeurs d'emploi, ceux bénéficiant d'un accompagnement renforcé bénéficient des entretiens obligatoires du quatrième et du neuvième mois.

Il n'y a pas de durée limitative pour la modalité « renforcée ». Le conseiller réinterroge lors de chaque contact le demandeur d'emploi sur l'évolution de sa situation et ses besoins. Il est vigilant à ce que la modalité « renforcée » reste cohérente avec les besoins du demandeur d'emploi. Dans cette modalité, le demandeur d'emploi bénéficie d'un accompagnement, qui peut être assuré par son conseiller référent, un prestataire ou un partenaire :

– il reçoit principalement des offres sélectionnées par son conseiller, adaptées à son profil et à sa situation, et pour lesquelles son conseiller l'accompagne dans les différentes étapes de recrutement ;

– il est accompagné par le conseiller lors de ses démarches auprès des employeurs, par exemple pour une prise de rendez-vous ou pour la préparation des entretiens, selon ses besoins et son autonomie ;

– il peut, en particulier être positionné sur des prestations d'accompagnement longues ;

– il peut bénéficier de prestations courtes telles que des ateliers, des évaluations ;

– il participe aux forums, *job dating* ou autres événements en lien avec sa recherche ou son projet professionnel ;

– il participe aux actions collectives de recherche d'emploi ou d'élaboration du projet professionnel ;

– il peut bénéficier d'une formation qualifiante pour réaliser son projet professionnel, dès lors que celui-ci aura été validé, soit en interne, soit par une prestation adaptée ;

– à l'issue de toute action de formation ou de prestation, le conseiller référent réalise un bilan avec le demandeur d'emploi sur l'action réalisée.

Votre Rapporteure est convaincue qu'il faut définir davantage le contenu de l'accompagnement renforcé et qu'il ne doit pas se limiter simplement à des entretiens plus fréquents.

**Proposition n° 25 : préciser la notion de « personne éloignée de l'emploi » – qui ne doit pas se confondre avec celle de chômeur de longue durée – et définir le contenu de l'accompagnement renforcé.**

### 3. La mise en place des emplois d'avenir

La mise en place des emplois d'avenir constitue un changement de cap dans la politique de l'emploi car les critères établis pour les bénéficiaires de ces contrats sont particulièrement stricts et aussi parce qu'ils impliquent un véritable accompagnement du jeune.

En effet, ces emplois sont réservés aux jeunes qui ont entre seize et vingt-cinq ans, qui sont sans emploi, qui ont un niveau de formation inférieur au niveau IV (niveau baccalauréat) et qui connaissent de grandes difficultés d'insertion dans la vie active.

Parmi les jeunes répondant aux conditions, sont prioritaires ceux dont le domicile est situé dans une zone urbaine sensible, dans une zone de revitalisation rurale ou dans un département d'outre-mer, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Par ailleurs, est susceptible de bénéficier d'un emploi d'avenir, même avec un niveau de formation égal ou supérieur au niveau IV, un jeune qui a connu une période de recherche d'emploi d'au moins un an dans les dix-huit derniers mois et qui réside dans une zone urbaine sensible, dans une zone de revitalisation rurale

ou dans un département d'outre-mer, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

**Ce contrat, d'une durée d'au moins une année, permet au jeune de bénéficier d'un suivi individualisé** : pendant son activité salariée, le jeune est suivi par un référent mission locale ou un référent Cap emploi et par un tuteur choisi parmi les salariés ou les responsables de la structure employeuse. Il a aussi la possibilité d'effectuer un parcours de formation permettant d'acquérir des compétences professionnelles. Au terme de l'emploi d'avenir, ce parcours de formation se concrétise par une attestation de formation ou d'expérience professionnelle, une certification professionnelle reconnue ou une validation des acquis de l'expérience.

En avril 2013, moins de 20 000 emplois d'avenir avaient été signés. Si la montée en charge est compliquée et ne répond pas entièrement aux attentes légitimes, cela tient sans doute pour partie à la dualité entre Pôle emploi et missions locales. Il convient également de noter que ce dispositif s'adresse prioritairement aux jeunes issus des zones urbaines sensibles alors qu'il semble qu'en pratique ce soient les territoires ruraux qui créent le plus d'emplois d'avenir.

Si les modalités de mise en œuvre devraient être assouplies, afin notamment de les rendre plus accessibles aux associations et de permettre, dans certaines conditions, que les entreprises puissent y accéder, le Président de la République a souligné que les critères de qualification restaient inchangés.

Votre Rapporteure rappelle en tout état de cause que ce dispositif concerne les jeunes les moins qualifiés, qu'il faut donc du temps pour convaincre les employeurs et que l'ingénierie est plus longue pour mettre en place ces emplois, et notamment les formations. **Il n'en est pas moins essentiel de conserver le public cible, c'est-à-dire les jeunes non qualifiés.**

### E. UNE POLITIQUE DE SUIVI PAR PÔLE EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE À REPENSER

Le suivi par Pôle emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), en partenariat avec les conseils généraux, n'a pas répondu aux attentes. Aussi, un profond renouvellement de la politique d'insertion apparaît-il nécessaire au profit de tous les demandeurs d'emploi en difficulté, renouvellement qui passera par un décloisonnement des aspects économiques et des aspects sociaux.

#### 1. Une activité majeure aux résultats pourtant décevants

La loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, qui a mis en place le RSA, a prévu qu'un certain nombre de ses bénéficiaires seraient suivis par « *l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1* » du code du travail, c'est-à-dire par Pôle emploi. Dans la pratique, les services sociaux des départements et les agences de Pôle

emploi fonctionnent de manière largement étrangère les uns par rapport aux autres et l'insertion des demandeurs d'emploi en difficulté apparaît dans une forte mesure comme un échec.

***a) Des objectifs ambitieux***

Le RSA a été instauré par la loi du 1er décembre 2008. Entré en vigueur le 1er juin 2009 et étendu sous certaines conditions aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans en septembre 2010, le RSA s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API) ainsi qu'à différents dispositifs d'incitation au retour à l'emploi (prime de retour à l'emploi, intéressement forfaitaire, *etc.*). L'un de ses objectifs essentiels était d'encourager le retour à l'emploi en s'assurant qu'il soit plus intéressant pour le bénéficiaire de reprendre un travail plutôt que de rester inactif.

Le RSA garantit donc un revenu minimum et vient en complément, le cas échéant, des revenus tirés d'une activité professionnelle. Il s'accompagne de droits mais aussi de devoirs renforcés pour l'allocataire. Celui-ci est ainsi tenu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 262-28 du code de l'action sociale et des familles, « *de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* ». Une suspension du RSA est possible après deux refus d'offres raisonnables d'emploi, sauf si le bénéficiaire peut justifier de difficultés particulières. En contrepartie, l'intéressé « *a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique* », en application du premier alinéa de l'article L. 262-27 du même code.

En février 2013, 819 400 bénéficiaires du RSA avec un droit payable étaient inscrits à Pôle emploi parmi les demandeurs d'emploi toutes catégories A, B, C, D et E [(1)]. Ils étaient 756 600 bénéficiaires si l'on s'en tient aux demandeurs d'emploi catégories A, B et C (contre 580 900 en septembre 2010). Ces chiffres sont à comparer avec le nombre total de bénéficiaires du RSA, qui s'élevait quant à lui, selon la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), à 2,14 millions à la fin de l'année 2012.

Pôle emploi est appelé à déployer une offre de services pour accompagner professionnellement, à la demande de certains départements, les bénéficiaires du RSA, au regard de leurs besoins spécifiques.

Aux termes de l'article L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles, le président du conseil général peut orienter le bénéficiaire du RSA vers Pôle emploi, ou bien, « *si le département décide d'y recourir, vers l'un des*

*(1) Catégorie A : demandeurs d'emploi sans emploi. Catégorie B : demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite courte. Catégorie C : demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite longue. Catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi. Catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple, bénéficiaires de contrats aidés).*

*organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L. 5311-4 du même code* [(1)]*, notamment une maison de l'emploi ou, à défaut, une personne morale gestionnaire d'un plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi, ou vers un autre organisme participant au service public de l'emploi mentionné* (…) », ou encore, « *lorsque le bénéficiaire est âgé de moins de vingt-cinq ans et que sa situation le justifie, vers les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes* ». Le même article précise que, « *lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi* », le bénéficiaire du RSA est orienté « *vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale* ». L'article L. 262-30 du même code ajoute que « *l'organisme vers lequel le bénéficiaire du revenu de solidarité active est orienté désigne le référent* » chargé d'organiser son accompagnement social et professionnel.

La loi précitée du 1er décembre 2008 prévoit la signature d'une convention d'orientation avec l'ensemble des acteurs en charge de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. L'article L. 262-32 du code de l'action sociale et des familles précise : « *Une convention conclue entre le département, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail* (c'est-à-dire Pôle emploi), *l'État, le cas échéant les maisons de l'emploi ou, à défaut, les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les organismes mentionnés à l'article L. 262-16 du présent code* (c'est-à-dire les caisses d'allocations familiales ou les caisses de mutualité sociale agricole, chargées du versement de l'allocation) *et un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale définit les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement prévus aux articles L. 262-27 à L. 262-29* (…). »

Le président du conseil général est chargé d'y définir le dispositif d'orientation et d'accompagnement. La loi prévoit également la signature, entre Pôle emploi et le conseil général, d'une convention bipartite pouvant comporter un volet financier en vue de l'accompagnement des bénéficiaires. L'article L. 262-33 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *la convention prévue à l'article L. 262-32 est complétée par une convention conclue entre le département et l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail* (Pôle emploi) *ainsi que, le cas échéant, les maisons de l'emploi ou, à défaut, les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi. Cette convention fixe les objectifs en matière d'accès à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active et les moyens d'y parvenir* ». Il dispose également que cette convention « *prévoit les modalités de financement, par le département, des actions d'accompagnement qu'il souhaite voir réalisées au profit des bénéficiaires du revenu de solidarité active, en complément des interventions de droit commun* ».

---

*(1) Il s'agit des «* organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ».

S’agissant de Pôle emploi, ces conventions prévoient donc :

− l’accompagnement des bénéficiaires dans un portefeuille dédié, accompagnement réalisé dans les locaux de l’agence Pôle emploi ou du département ;

− l’appui par Pôle emploi des équipes de travailleurs sociaux du département ;

− l’apport par Pôle emploi au département d’une expertise dans le cadre de sa politique d’insertion.

### *b) Des promesses insuffisamment tenues*

Un certain nombre de conventions ont été conclues entre Pôle emploi et les conseils généraux, dont plusieurs s’étaient montrés au départ très volontaristes en matière d’accompagnement. Elles ont parfois permis, dans certains territoires, d’améliorer l’articulation du volet emploi et du volet social de l’accompagnement et d’assurer une complémentarité des offres de services des deux signataires.

Cependant, le nombre de ces conventions est en nette décrue depuis quatre ans. Ainsi, en 2009, 70 conseils généraux étaient liés à Pôle emploi par une convention bipartite, incluant une annexe financière. En 2012, 50 départements seulement ont renouvelé cette convention financière. L’évolution depuis 2008 est retracée dans le tableau ci-après :

***Évolution depuis 2008 des conventions financières conclues entre Pôle emploi et les conseils généraux***

| Année | Nombre de départements signataires | Nombre de postes en équivalents temps plein financés par les départements au sein de Pôle emploi |
|---|---|---|
| 2008 | 61 | 646 |
| 2009 | 70 | 585 |
| 2010 | 51 | 480 |
| 2011 | 49 | 458 |
| 2012 | 50 | 463 dont 390 pour l’accompagnement |

*Source : Pôle emploi, avril 2013.*

Lors de sa seconde audition par la Mission, M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, a reconnu que les relations de l’opérateur public avec les conseils généraux « *étaient meilleures du temps du RMI qu’aujourd’hui avec le RSA* ». Le retrait d’un nombre non négligeable de départements s’explique certes en partie par leurs problèmes de financement. Toutefois, certains d’entre eux ont aussi arrêté de financer des postes à Pôle emploi, faute d’avoir obtenu de la part de celui-ci un retour d’information quant au devenir des bénéficiaires suivis.

Quoique les données en la matière soient effectivement assez lacunaires, il semble que les résultats de Pôle emploi en matière de retour à l'emploi des titulaires du RSA soient assez variables selon les territoires. Les résultats les moins satisfaisants se rencontrent évidemment dans les départements où la crise économique a été la plus sévère et s'est manifestée par une chute de l'activité et des fermetures d'entreprises. Pôle emploi est sans doute mieux armé pour accompagner les publics les plus proches de l'emploi que pour suivre les bénéficiaires du RSA. À cet égard, on peut s'interroger sur le contenu exact et sur l'originalité du suivi assuré par Pôle emploi concernant les allocataires du revenu de solidarité. L'argument parfois opposé par Pôle emploi (1) selon lequel il ne faudrait pas, en lui consacrant des portefeuilles dédiés, « *stigmatiser une population RSA* », ne suffit pas à justifier la faiblesse du suivi des intéressés.

Ces difficultés ont été signalées aux membres de la Mission, notamment par des bénéficiaires du RSA eux-mêmes, au cours d'une table ronde consacrée à ce sujet dans le cadre d'un déplacement au conseil général du Gers. Le dispositif du RSA y a été décrit comme « *un parcours du combattant* », « *un labyrinthe* » et un « *casse-tête* » pour les allocataires qui, se sentant « ballottés » entre Pôle emploi et le département, ne savent souvent plus où se situe leur référent. Comme l'a souligné notre collègue Gisèle Biémouret, députée du Gers et vice-présidente du conseil général, « *il y a un paradoxe à demander à des gens en difficulté d'être plus rigoureux que les autres et de se justifier sans cesse* ».

Lors de la même réunion à Auch, les services sociaux du département ont indiqué que les titulaires du RSA en capacité de travailler étaient en principe orientés vers Pôle emploi dans la mesure où une certaine autonomie était attendue d'eux (pour la création de leur espace candidat, pour la mise en ligne de leur *curriculum vitae*, *etc*.) tandis que les autres, dont l'insertion professionnelle était jugée extrêmement difficile, continuaient à être suivis par le conseil général. Les services sociaux ont toutefois nuancé leur affirmation en soulignant que, faute de moyens suffisants au sein du conseil général, notamment en termes de chargés d'insertion, ils étaient contraints d'adresser à Pôle emploi des personnes qui n'auraient pas dû l'être.

En définitive, si le volet insertion du RMI ne fonctionnait pas auparavant, il ne semble pas beaucoup mieux fonctionner avec le RSA. Ce bilan largement négatif pose la question de la viabilité à terme de la dichotomie posée par la loi entre les parcours sociaux et les parcours d'insertion professionnelle, source de nombreuses ruptures d'accompagnement au préjudice des titulaires du RSA (2).

---

*(1) Échange de votre Rapporteure avec Mme Catherine Guilbaudeau, directrice territoriale de Pôle emploi.*

*(2) Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS),* Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA, *octobre 2010.*

### 2. Un dispositif d'insertion sociale renouvelé pour une insertion professionnelle plus efficace

Les insuffisances dans le suivi des titulaires du RSA appellent un certain nombre de réformes qui devront pour partie emprunter la voie législative. Le législateur pourra s'appuyer sur le rapport qui sera rendu par un parlementaire en mission, notre collègue Christophe Sirugue, chargé le 7 mars 2013 par le Premier ministre de proposer plusieurs scénarios de réforme du RSA « *afin d'optimiser l'utilisation des ressources consacrées au soutien des travailleurs pauvres* » [(1)], scénarios qui pourraient se concrétiser « *dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014* ». Il s'agit notamment de réfléchir aux « *voies de réforme qui nous permettront de trouver le juste équilibre entre redistribution financière envers les travailleurs pauvres et accompagnement du retour à l'emploi* » [(2)]. Il est permis d'esquisser d'ores et déjà quelques pistes, au vu des informations recueillies dans le cadre des auditions et des déplacements menés par la mission.

#### *a) Le décloisonnement de l'emploi et du social*

Un grand nombre de bénéficiaires du RSA sont aujourd'hui suivis par Pôle emploi pour l'accompagnement professionnel, par les départements pour l'accompagnement social et par les régions pour le financement de certaines formations. Cette tripartition est particulièrement incohérente. Il paraît peu efficient, notamment, que les intéressés soient pris en charge, en termes d'accompagnement social, par le conseil général alors que c'est la région qui perçoit les crédits liés à la formation. Cette séparation amène certaines personnes à stagner en situation d'insertion sociale et à ne pas aller vers l'emploi alors qu'elles en ont pourtant les capacités.

Il est aujourd'hui indispensable de progresser vers un décloisonnement du volet social et du volet économique de l'insertion. Le fait de confier à la région, en plus de ses compétences en matière de développement économique, le pilotage d'un service public de l'emploi, de la formation professionnelle, de l'orientation et de l'apprentissage, comme l'a proposé plus haut votre Rapporteure, y contribuera de manière importante.

En complément de cette réorganisation du service public autour de la région, il apparaît impératif de resserrer les liens entre Pôle emploi et les conseils généraux. À titre d'illustration, certains conseillers de l'opérateur public pourraient acquérir une forme de spécialisation en matière d'insertion sociale et travailler en relation directe avec les travailleurs sociaux du département. Le directeur général de Pôle emploi s'y est montré ouvert, jugeant lors de son audition que « *depuis sa création, Pôle emploi avait trop vécu en autiste* ».

Ce décloisonnement devrait s'accompagner de progrès en termes d'information et de transparence, de la part de Pôle emploi mais aussi des conseils

---

*(1) Lettre de mission adressée par M. Jean-Marc Ayrault à M. Christophe Sirugue le 7 mars 2013.*

*(2) Ibid.*

généraux. Si en effet l'on parle beaucoup du coût du RSA pour les départements, on connaît mal en réalité les moyens qui sont précisément consacrés à l'insertion.

**Proposition n° 26 : mieux mesurer les moyens consacrés par Pôle emploi au suivi des bénéficiaires du RSA et ceux consacrés par les départements à la politique d'insertion, notamment en faveur des demandeurs d'emploi.**

### *b) Vers un accompagnement par les conseils généraux ouvert à tous les demandeurs d'emploi en difficulté*

Aux yeux de votre Rapporteure, il convient de ne pas se limiter aux seuls publics relevant du RSA. Pôle emploi et les services sociaux des conseils généraux ont vocation à mieux prendre en charge tous les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés d'ordre social.

**Proposition n° 27 : confier à Pôle emploi et aux conseils généraux une mission d'accompagnement global de tous les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés sociales, qu'ils soient ou non titulaires du RSA.**

Le constat ci-dessus est partagé par le directeur général de l'opérateur public. L'établissement travaille d'ailleurs actuellement à l'élaboration d'une offre d'accompagnement global, appliquée pour l'instant dans quelques départements à titre expérimental. Cette modalité d'accompagnement, articulant mieux l'emploi et le social, s'appuiera aussi sur les évaluations des expérimentations conduites avec neuf départements en 2011 et 2012 à la suite des travaux de simplification du RSA. Destinée à être étendue, elle viendra compléter l'offre de services actuelle et répondre aux problématiques d'ordre social qui ne peuvent être résolues que grâce à l'intervention d'expertises spécifiques. Elle repose sur la désignation d'un conseiller référent travaillant en étroite liaison avec les acteurs du champ social, et donc en premier lieu avec le conseil général.

**Proposition n° 28 : resserrer les liens entre Pôle emploi et les départements, en particulier par le détachement de travailleurs sociaux dans les agences de l'opérateur, par la mise en place de correspondants officiels de Pôle emploi au sein des conseils généraux et par l'utilisation de fiches de liaison.**

Ceci pourrait se traduire de manière concrète par le détachement d'au moins une assistante sociale dans chaque agence de Pôle emploi. Ceci pourrait passer également par la mise en place chez l'opérateur de contacts beaucoup plus formalisés avec les travailleurs sociaux des départements. Pôle emploi devrait avoir des correspondants au conseil général, par exemple, pour les problèmes de crèche ou de garde d'enfants. Il est enfin indispensable de mettre en place des « fiches de liaison », destinées à être remplies par les conseillers de Pôle emploi et permettant aux demandeurs d'emploi en difficulté de se présenter aux services sociaux du conseil général afin de faire régler tel ou tel problème.

Cette implication plus grande des conseils généraux ne pourrait aller sans une allocation plus substantielle de moyens financiers et humains.

**Proposition n° 29 : accroître les moyens financiers et humains des conseils généraux consacrés à l'insertion sociale des demandeurs d'emploi.**

En résumé, un demandeur d'emploi entravé par des freins à l'emploi pourrait être pris en charge de trois manières différentes.

– s'il manque fortement d'autonomie mais qu'il ne présente pas de difficultés sociales majeures, un suivi de type « renforcé » par Pôle emploi suffirait ;

– dans l'hypothèse où, en plus d'un défaut d'autonomie dans sa recherche d'emploi, il présenterait des problèmes sociaux (liés à la santé, au logement, à des difficultés familiales ou de garde d'enfants, *etc*.), il pourrait faire l'objet d'un suivi social coordonné avec le conseil général ;

– enfin, dans certains cas, il serait susceptible de bénéficier d'une prise en charge plus globale, à la fois sociale et professionnelle, de la part des « *services publics d'insertion pour l'emploi* » mentionnés plus haut, issus du regroupement des missions locales, des écoles de la deuxième chance et des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

### F. UN DISPOSITIF DE FORMATION À ALLÉGER ET À RENDRE PLUS RÉACTIF

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a donné à Pôle emploi de nouvelles prérogatives en matière d'orientation et de formation professionnelle des demandeurs d'emploi :

– en organisant le transfert vers l'opérateur des psychologues de l'AFPA qui participent à l'accomplissement des missions d'orientation des demandeurs d'emploi vers la formation professionnelle ;

– en créant un service public de l'orientation auquel les agences de Pôle emploi sont amenées à participer ;

– en instaurant le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui peut participer au financement d'actions de formations prescrites par Pôle emploi à l'attention des demandeurs d'emploi ;

– et en confiant à Pôle emploi la mise en œuvre de nouveaux outils d'accès à l'emploi et à la formation, comme la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) et le droit individuel à la formation.

### 1. Un service rendu au demandeur d'emploi insuffisant en matière d'offre de formation

● ***Une formation professionnelle qui concerne trop peu de demandeurs d'emploi***

En 2011, selon les données de la DARES [(1)], **566 000 demandeurs d'emploi sont entrés en formation**, soit une diminution de 4,5 % par rapport à 2010. Certains stagiaires ayant effectué plusieurs formations pendant l'année, 648 000 entrées en formation ont été enregistrées au total.

Les formations débutées en 2011 ont duré en moyenne 4,4 mois. Les stages financés par Pôle emploi, qui visent davantage à répondre aux besoins immédiats des entreprises, sont beaucoup plus courts (2,4 mois en moyenne) et ceux financés par l'État et les régions sont plus longs (respectivement 4,6 mois et 4,7 mois).

Le nombre de formations financées par Pôle emploi a connu une progression importante depuis quelques années puisque, comme le montre le tableau ci-dessous, il a crû de 57 % entre 2010 et 2012.

***Entrées en formation financées par Pôle emploi***

| 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|
| 118 491 | 140 400 | 186 416 |

*Source : Pôle emploi.*

De même, le budget consacré par Pôle emploi à ces formations a lui-même connu une évolution notable depuis 2010 : il représente **456,2 millions d'euros en 2012 contre 264,8 millions d'euros en 2010.**

*(1) «* La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2011 : baisse de 4 % des entrées en formation *», DARES Analyses, n° 27, avril 2013.*

***Financement d'actions de formation par Pôle emploi***

*(en milliers d'euros)*

| Action de formation | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Volume** | **Exécution** | **Volume** | **Exécution** | **Volume** | **Exécution** |
| **Aides au développement des compétences** | **118 492** | **260 913** | **140 400** | **247 836** | **186 416** | **265 529** |
| Action de formation conventionnée | 58 877 | 178 815 | 72 300 | 158 468 | 68 344 | 143 733 |
| Action de formation préalable au recrutement | 63 948 | 81 118 | 37 630 | 51 7801 | 33 232 | 31 949 |
| Action individuelle de formation | 667 | 35 | 18 820 | 23 615 | 50 943 | 65 849 |
| Préparation opérationnelle à l'emploi | – | – | 11 650 | 10 809 | 33 897 | 20 674 |
| Validation des acquis de l'expérience | – | 946 | – | 3 165 | – | 3 324 |
| **Frais associés** | **146 361** | **111 467** | **189 369** | **137 407** | **258 039** | **176 141** |
| Aide aux frais associés à la formation | 107 685 | 53 015 | 137 978 | 58 616 | 182 391 | 72 468 |
| Rémunération formation de Pôle emploi | 38 676 | 58 452 | 51 391 | 78 792 | 75 648 | 103 673 |
| **Autre** | – | **12 524** | – | **18 257** | – | **14 529** |
| Subventions autres | – | 12 524 | – | 18 257 | – | 14 529 |
| **Total** | **264 853** | **384 904** | **329 769** | **403 500** | **444 455** | **456 199** |

*Source : Pôle emploi.*

Cependant, malgré cette progression, la formation professionnelle bénéficie encore trop peu aux demandeurs d'emploi. Selon l'enquête emploi de 2011, le **taux d'accès des demandeurs d'emploi à la formation serait inférieur d'environ un tiers à celui des actifs occupés**.

La Cour des comptes, dans son rapport public thématique sur le marché du travail [(1)], constate : « *Les financements destinés à la formation des demandeurs d'emplois représentaient, en 2010, 13 % du total de la dépense de formation professionnelle continue. Toutefois, alors que la formation des demandeurs d'emploi est affichée de longue date comme une priorité par l'ensemble des acteurs intéressés, on ne peut que souligner que sa part dans les dépenses totales de formation professionnelle a reculé depuis le début des années 2000, les sommes correspondantes étant restées quasiment stables en valeur absolue entre 2001 et 2009.* »

Effectivement, le « jaune » annexé à la loi de finances pour 2013 relatif à la formation professionnelle montre que la part des financements publics consacrée au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi est passée de **14,7 % en 2003 à 11,3 % en 2007 et 12,5 % en 2010**.

*(1) Cour des comptes*, op. cit.

***Les publics bénéficiaires de la formation professionnelle en France***

*(en millions d'euros)*

| Public | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | % en 2010 | Évolution 2010/2009 *(en %)* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Pour les jeunes** | **5 785** | **5 787** | **6 174** | **6 619** | **7 176** | **7 323** | **7 923** | **8 164** | **25** | **3** |
| Apprentissage | 3 663 | 3 852 | 4 254 | 4 563 | 4 768 | 5 478 | 5 510 | 17 | 0,6 | 0,6 |
| Alternance/Professionnalisation | 1 270 | 1 300 | 1 234 | 1 365 | 1 374 | 1 196 | 1 201 | 4 | 0,4 | 0,4 |
| Autres formations /accompagnement | 854 | 1 022 | 1 131 | 1 248 | 1 181 | 1 249 | 1 453 | 4 | 16,3 | 16,3 |
| **Pour les demandeurs d'emploi** | **3 464** | **3 623** | **3 551** | **3 447** | **3 195** | **3 478** | **3 810** | **3 924** | **12** | **3** |
| **Pour les actifs occupés du secteur privé** | 9 207 | 9 543 | 10 786 | 11 382 | 12 123 | 12 899 | 13 271 | 12 900 | 42 | − 2,8 |
| **Pour les agents du service public** | 4 757 | 4 870 | 4 891 | 5 066 | 5 376 | 5 777 | 6 165 | 6 149 | 20 | − 0,3 |
| Investissements | 369 | 392 | 344 | 288 | 359 | 401 | 334 | 369 | 1 | 10,5 |
| **Total** | **23 582** | **24 215** | **25 746** | **26 802** | **28 229** | **29 878** | **31 503** | **31 505** | **100** | **0** |

*Source : « La formation, professionnelle », annexe au projet de loi de finances pour 2013.*

Dans un rapport relatif à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, M. Jean-Marie Marx [(1)] souligne l'effet de « déperdition » que l'on constate pour la formation des demandeurs d'emploi. Selon la DARES, qui se fonde sur des données de 2002 à 2004, si la formation est évoquée dans 44 % des entretiens, seuls 16 % des demandeurs d'emploi se voient prescrire une formation et 7 % entrent effectivement en formation six mois après. Les demandes de formation de la part du demandeur d'emploi et de la part du conseiller du service public de l'emploi n'aboutissent pas toujours à l'entrée effective dans une session de formation : le taux de succès est évalué à 26 % pour une demande émanant du demandeur d'emploi et à 48 % dans le cas d'une proposition par le conseiller.

L'auteur constate aussi que les formations proposées aux demandeurs d'emploi ne sont pas pleinement utilisées puisqu'il estime, par exemple, que le taux de saturation des formations est, en 2009, de 90 % pour l'AFPA, 80 % pour la région Picardie et 60 à 80 % pour les achats de formation réalisés par Pôle emploi.

*(1) M. Jean-Marie Marx,* La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Secrétariat d'État à l'emploi, janvier 2010.*

Les demandeurs d'emploi souffrent par ailleurs des différences en matière de taux d'accès à la formation selon leur qualification, situation observée également chez les salariés. Le taux d'accès à la formation est de 23 % pour les demandeurs d'emploi ayant un niveau supérieur au baccalauréat contre 13 % pour ceux qui ont un diplôme de rang inférieur. Par ailleurs, l'appétence pour la formation n'est pas toujours très développée chez les demandeurs d'emploi : 29 % des demandeurs d'emploi de niveau V et 32 % des plus de 45 ans estiment ne pas avoir besoin de formation [(1)].

● ***Des délais d'entrée en formation trop longs***

La possibilité pour les demandeurs d'emploi d'entrer en formation se heurte dans la pratique à des délais importants. Dans son rapport relatif à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, M. Jean-Marie Marx [(2)] indique que dans 43 % des cas, le délai séparant la prescription de la formation par le service public de l'emploi de l'entrée effective du demandeur d'emploi en formation est supérieur à six mois. **Le délai moyen est estimé à 129 jours.** La Cour des comptes note, quant à elle : « *Le délai est d'autant plus grand que les bénéficiaires sont âgés et qu'ils ont connu une période de chômage longue sur l'ensemble de leur vie professionnelle. Là encore, le système peine à orienter les moyens vers ceux qui apparaissent comme les plus fragilisés*. » [(3)]

Une des causes de ces délais d'attente est la forte saisonnalité des entrées en formation, plus de la moitié des entrées étant concentrées sur les mois de septembre et octobre. Une autre raison, que votre Rapporteure a observée, est la complexité des procédures et du montage financier des dossiers de formation qui amplifie ces délais.

● ***Le rôle trop limité du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels***

Comme on l'a vu, l'article 18 de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie [(4)] a créé le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), en remplacement du Fonds unique de péréquation (FUP). Sa mission est de réduire les inégalités d'accès à la formation en facilitant l'accès de publics prioritaires, en permettant un niveau plus important de mutualisation nationale des fonds de la formation professionnelle à la charge des entreprises. L'objectif que se sont fixé les partenaires sociaux dans leur accord national interprofessionnel conclu le 7 janvier 2009 est de former, chaque année, 200 000 demandeurs d'emploi de plus qu'auparavant.

---

*(1) DARES,* Premières informations, Synthèses, *n° 29-2, juillet 2006.*

*(2) M. Jean-Marie Marx,* op. cit.

*(3) Cour des comptes,* op. cit.

*(4) Cour des comptes,* op. cit.

Les interventions du fonds prennent principalement deux formes :

– il verse aux OPCA dont la trésorerie est déficitaire des fonds dits « de péréquation » ;

– il prend des engagements de financement dans le cadre de procédures d'appel à projets pour contribuer à l'accès à la formation de publics ciblés de salariés et de demandeurs d'emploi.

En 2010 et 2011 les projets soutenus ont représenté 929 millions d'euros et concernaient 272 000 demandeurs d'emploi, 173 000 salariés en chômage partiel, 138 500 salariés de bas niveaux de qualification. Ces résultats n'ont pas atteint les objectifs annuels initialement fixés au fonds à savoir 500 000 salariés et 200 000 demandeurs d'emploi. D'après les éléments transmis par le FPSPP, les financements programmés en 2013 sont les suivants :

***Financements du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) en 2013***

*(en millions d'euros)*

| | |
|---|---|
| Rémunération de fin de formation | 118,5 |
| Accompagnement de jeunes diplômés par Pôle emploi | 15 |
| Accompagnement de jeunes « décrocheurs » par les missions locales | 15 |
| Contrat de sécurisation professionnelle | 152,8 |
| Préparation opérationnelle à l'emploi | 40 |
| **Total** | **341,3** |

*Source : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).*

La Cour des comptes dans son rapport public sur le marché du travail souligne le rôle encore limité du fonds et constate qu'il « *est aux prises, depuis sa création, à des difficultés administratives et techniques qui ont fortement entravé son action. Le bilan des actions effectivement financées à la fin 2011 était particulièrement difficile à établir* » [(1)].

Par ailleurs, l'audition de M. Francis Da Costa, président du FPSPP, a permis de constater le manque d'informations transmises par Pôle emploi au fonds qui aboutit à ce que ce dernier **n'ait aucune information et aucune évaluation sur les formations financées.** C'est pourquoi, votre Rapporteure préconise de développer davantage de coordination entre Pôle emploi et le FPSPP afin que ce dernier puisse contrôler l'utilisation effective des fonds par les porteurs de projets.

**Proposition n° 30 : développer les actions du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) en faveur des demandeurs d'emploi et mettre en place une évaluation des appels à projet financés par le fonds.**

*(1) Cour des comptes,* op. cit.

### 2. Une coordination des acteurs à développer

La formation professionnelle des demandeurs d'emploi mobilise des acteurs multiples : l'État – notamment pour ses actions de lutte contre l'illettrisme –, les régions au titre de leurs compétences de droit commun en matière de formation professionnelle, Pôle emploi mais aussi les OPCA depuis 2009 pour les licenciés économiques et les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation (OPACIF).

En 2011, selon les données de la DARES, les régions ont financé les coûts pédagogiques de 57 % des stages débutés en 2011, Pôle emploi 20 %, l'État 9 % tandis que les autres financements ont été assurés par les stagiaires eux-mêmes (5 %), les OPCA et les OPACIF (6 %), l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) et les collectivités territoriales autres que les régions (3 %).

**Le financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi**

● **En matière de financement des actions de formation** :

– *les régions* sont les financeurs principaux des formations professionnelles des demandeurs d'emploi (53 %). Depuis 2009, 86 % des dépenses en matière de formation professionnelle continue sont consacrées aux demandeurs d'emploi (soit 1,6 milliard d'euros) ;

– *le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels* contribue au financement d'actions de formation professionnelle concourant à la qualification et à la requalification des demandeurs d'emploi et des salariés ;

– *Pôle emploi* mobilise un budget de 244,36 millions d'euros en matière de frais pédagogiques en 2011 et finance à ce titre 17 % des formations. Ces frais pédagogiques incluent à titre principal les actions de formation conventionnées (AFC). Les actions individuelles de formation (AIF) qui représentent 10 % des frais, les actions de formation préalables à un recrutement (AFPR) qui représentent 21 % des frais et les préparations opérationnelles à l'emploi (POE) qui représentent 5 % des frais sont mobilisées directement auprès du demandeur d'emploi ou de l'entreprise bénéficiaire ;

– *les services déconcentrés de l'État* financent principalement le programme « compétences clés » (54,3 millions d'euros en 2012) en vue d'améliorer l'accès à la qualification de publics spécifiques relevant de la solidarité nationale ;

– *l'Agefiph* finance la formation des demandeurs d'emploi travailleurs handicapés, à hauteur de 60 millions d'euros (soit environ la moitié de son budget de formation).

● **En matière de financement de la rémunération des demandeurs d'emploi et de leurs frais annexes :**

– *la rémunération de fin de formation* (R2F) est attribuée aux demandeurs d'emploi indemnisés par Pôle emploi pendant la durée de la formation excédant la durée de leur indemnisation, à la condition que la formation soit qualifiante et concerne un métier « en tension ». Cofinancée à parité par l'État et les partenaires sociaux *via* le FPSPP, la R2F représente 6 millions d'euros en 2011 et son coût total est projeté à 90 millions d'euros en 2012 ;

– *la rémunération formation de Pôle emploi* (RFPE) est versée, sur le budget de Pôle emploi, aux demandeurs d'emploi en formation lorsqu'ils ne bénéficient pas de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et qu'ils suivent une action de validation des acquis de l'expérience, une de ses actions de formation conventionnées (AFC) ou préalables au recrutement (AFPR, POE). Les demandeurs d'emploi suivant une action de formation financée ou organisée par Pôle emploi (AFPR, POE, AFC, CSP) peuvent par ailleurs bénéficier d'une aide destinée à couvrir les frais associés à la formation (AFAF). Pour l'année 2011, les AFAF représentent 20 % du budget « aides au développement des compétences » (environ 76 millions d'euros), et la RFPE représente 15 % de ce budget (environ 57 millions d'euros).

– enfin, les stagiaires non indemnisés par Pôle emploi qui suivent des formations agréées par l'État et les conseils régionaux relèvent de la *rémunération du régime public des stagiaires* (RPS). En 2010, ces rémunérations étaient versées pour un tiers par l'État (environ 137 millions d'euros), et pour deux tiers par les conseils régionaux.

Cette multiplicité d'acteurs entraîne une grande complexité des procédures, qui freine le développement de la formation des demandeurs d'emploi. Ainsi, une note de la direction « stratégie, veille et affaires internationales » de Pôle emploi constate : « *La diversité des financeurs et des conditions d'accès au financement de la formation pour les demandeurs d'emploi se traduit par des processus administratifs complexes qui sont des obstacles à l'efficacité et la fluidité du système. La gestion administrative des dossiers nécessite un investissement important de la part des conseillers dont la disponibilité est par ailleurs contrainte. En outre, certains demandeurs d'emploi n'ayant pas de visibilité sur les conditions financières précises dans lesquelles ils peuvent bénéficier d'une formation, sont dissuadés de s'y engager.* » (1)

Votre Rapporteure a assisté à une réunion d'information au sein d'une agence de Pôle emploi destinée à des demandeurs d'emploi souhaitant suivre une formation pour passer un permis de chauffeur routier. L'encadré ci-dessous détaille le schéma présenté aux demandeurs d'emploi sur les modalités de financement de leur formation. Certes, ce schéma a été expliqué par un conseiller de Pôle emploi mais il montre en quoi les parcours de formation sont particulièrement incompréhensibles pour les demandeurs d'emploi. Un demandeur d'emploi a d'ailleurs expliqué, lors de cette présentation, que c'était la quatrième fois qu'il assistait à une réunion d'information et qu'il avait le sentiment de perdre son temps alors qu'il souhaitait trouver très rapidement du travail, étant père de quatre enfants…

**Présentation du financement d'une formation pour devenir chauffeur routier**

– *Évaluation du demandeur d'emploi pour accéder à la formation* : dans le cadre de l'évaluation des capacités et des compétences professionnelles (ECCP) ou de l'évaluation en milieu de travail (EMT) ;

(1) *Direction « stratégie, veille et affaires internationales » de Pôle emploi, « Orientation professionnelle et accès à la formation ; Enjeux et pistes de progrès »*, Repères et analyses, *n° 25, juin 2011.*

– *Financements de la formation* : par la région dans le cadre de la préparation opérationnelle à l'embauche, par Pôle emploi (dans le cadre de l'action de formation préalable au recrutement ou de la préparation opérationnelle à l'embauche) ou dans le cadre du droit individuel à la formation (DIF).

L'article L. 6323-1 du code du travail dispose que « *tout salarié titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée, disposant d'une ancienneté minimale dans l'entreprise déterminée par voie réglementaire, bénéficie chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures* », sachant que les droits ainsi acquis peuvent être cumulés sur une durée de six ans. L'article L. 6323-16 du même code précise que « *la mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative du salarié, en accord avec son employeur* » et que « *le choix de l'action de formation envisagée* (…) *est arrêté par accord écrit du salarié et de l'employeur* ». L'article L. 6323-16 ajoute que « *les frais de formation sont à la charge de l'employeur, qui peut s'en acquitter par l'utilisation d'un titre spécial de paiement émis par des entreprises spécialisées* ».

M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France, a appelé devant la Mission à un pilotage régional de la politique de formation. Il a noté que l'objectif n'était pas que la région « dise » chaque matin aux agents de Pôle emploi ce qu'ils devaient faire mais de mettre en place un véritable pilotage régional. La simple suppression des conseils régionaux de l'emploi (CRE) ne saurait être une réponse suffisante. Votre Rapporteure partage ce constat et considère que le prochain renforcement de la décentralisation devra faire de la région un véritable pilote en matière de formation.

**Proposition n° 31 : améliorer la coopération entre les acteurs de la formation professionnelle en développant un lien opérationnel entre la région et les conseillers de Pôle emploi et en mettant en place un véritable pilotage régional de la politique de formation.**

Cette complexité existe d'ailleurs au sein même de Pôle emploi entre les conseillers de Pôle emploi qui veulent prescrire des formations et les anciens psychologues de l'AFPA, leurs relations faisant l'objet de procédures administratives contraignantes. Votre Rapporteure a assisté à l'entretien d'un chômeur de longue durée souhaitant travailler dans une entreprise de sécurité et obtenir ainsi un certificat de compétence professionnelle. Or, le conseiller de Pôle emploi n'a pas pu contacter directement un psychologue par téléphone et, en l'absence de places disponibles sur le logiciel dédié le demandeur d'emploi, est ressorti de l'entretien sans rendez-vous précis et a dû attendre d'être recontacté… alors même qu'il était au chômage depuis un an et demi et qu'il avait un projet professionnel précis.

**Proposition n° 32 : resserrer les liens et les coopérations directes entre les conseillers de Pôle emploi et leurs collègues psychologues issus de l'AFPA.**

### 3. Une offre de formation à rendre plus lisible

Le conseiller de Pôle emploi n'a pas les outils nécessaires pour connaître l'offre de formation dont bénéficient les demandeurs d'emploi : il ne sait pas toujours si des places sont disponibles pour les formations proposées par la région et il ne peut procéder lui-même à une inscription du demandeur d'emploi, ce qui implique des formalités complémentaires et du temps perdu pour le demandeur d'emploi.

Ainsi, lors d'un déplacement, votre Rapporteure a pu constater qu'un demandeur d'emploi qui souhaitait suivre une formation en informatique se voyait donner la liste des organismes proposant des formations de ce type, à charge pour lui de contacter ces organismes et de voir si ceux-ci avaient des places disponibles : ces formalités complémentaires allaient, selon toute vraisemblance, retarder l'entrée en formation de ce demandeur d'emploi, alors même qu'il était au chômage depuis deux ans. De même, une jeune fille qui avait fait des études de graphisme et souhaitait obtenir un contrat de qualification s'est vu répondre qu'elle devait chercher elle-même l'entreprise, l'agence de Pôle emploi n'ayant pas de listes d'entreprises susceptibles de lui proposer une piste en contrat de qualification dans ce domaine.

Comme l'indique M. Jean-Marie Marx dans son rapport relatif à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi : « *Si on se place du point de vue de la relation avec le demandeur d'emploi, cette situation ne peut que créer de l'insatisfaction. Le service doit donc aller au-delà de l'information actuelle. D'autant plus que le demandeur d'emploi repartant de son rendez-vous, devra prendre contact avec l'organisme de formation et ne pourra que constater que l'information donnée était imprécise, dépassée ou au contraire anticipée. Il ne reverra son conseiller qu'un ou deux mois plus tard et le délai d'entrée en formation aura été augmenté*. » (1)

Pôle emploi travaille actuellement avec le conseil régional Rhône-Alpes pour mettre en relation l'outil régional « PROSPER » avec le système informatique de Pôle emploi. D'autres conseils régionaux ont sollicité Pôle emploi pour mettre en place le même dispositif. Afin de ne pas multiplier les solutions techniques et rationaliser les coûts de développement informatique, Pôle emploi répond à ces autres demandes en proposant la même solution que celle envisagée en Rhône-Alpes. C'est le cas actuellement avec la région Aquitaine où les travaux sont en cours de finalisation.

**La mise en place du logiciel PROSPER dans la région Rhône-Alpes**

PROSPER (Pilotage régional de l'offre de formation et suivi des prescriptions en Rhône-Alpes) a été déployé sur toute la Région en mai 2011. Il est destiné à :

– informer les prescripteurs rhônalpins sur l'offre de formation disponible (avec les dates des sessions) ;

*(1) M. Jean-Marie Marx,* op. cit.

– permettre à la région Rhône-Alpes de planifier et réguler l'offre 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 ;

– partager l'information sur les résultats des commissions d'entrée ;

– appuyer la mission des référents marché en simplifiant leur accès à l'information ;

– alimenter de manière automatique l'application de gestion FORMANET par un transfert des données des stagiaires admis en formation, sans ressaisie par l'organisme de formation.

Le logiciel mis en place dans la région Rhône-Alpes montre donc qu'il est possible de mettre en place un outil de prescription des formations commun à l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle, ou au moins dans un premier temps, commun à Pôle emploi et aux régions.

**Proposition n° 33 : généraliser la mise en place d'un système d'information permettant aux conseillers de Pôle emploi de connaître l'ensemble de l'offre de formation ainsi que les disponibilités en temps réel, et leur offrant un outil de prescription en ligne.**

### 4. Une procédure d'achat à réformer

La procédure d'achat de formations retenue par Pôle emploi en 2009 est une procédure décentralisée dite « d'accords-cadres et de marchés subséquents ». Il s'agit d'une procédure déléguée aux directions régionales de Pôle emploi qui se décompose en deux temps. Tout d'abord un accord-cadre est défini sur trois ans. Il consiste en la détermination de lots (correspondant à une demande de formation) et en une présélection d'organismes de formation pour chacun de ces lots, sur la base de leur capacité à délivrer des formations. Ensuite sont passés des marchés subséquents à l'accord-cadre, résultant de la mise en concurrence des organismes de formation titulaires de l'accord-cadre pour le lot considéré sur une ou plusieurs formations déterminées.

Dans un rapport relatif à la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi [(1)], l'Inspection générale des affaires sociales a mis en évidence une « *excessive rigidité qui nuit à la qualité des achats de formation* », avec notamment « *des appels d'offre lancés sur certains lots et pour certains types de formation alors qu'aucun besoin correspondant n'était avéré* », « *un taux d'infructuosité élevé* » en raison de l'inadaptation des lots de l'accord-cadre aux réalités locales de l'offre de formation, « *un nombre d'attributaires des accords-*

*(1) Mme Virginie Cayre, Mme Monique Mousseau et M. Jacques-Bertrand de Reboul,* Évaluation de la mise en œuvre des achats de formation de Pôle emploi, *Inspection générale des affaires sociales, décembre 2011.*

*cadres souvent réduit* », parce que les organismes de formation n'étaient pas en mesure de répondre sur des lots aux périmètres trop vastes, des « *marges de manœuvre rarement utilisées par les régions* » et une unité d'œuvre imposée aux régions inadaptée, le financement à l'heure de formation (et non pas à l'heure stagiaire) créant un surcoût pour Pôle emploi (les taux de remplissage étant rarement de 100 %) et l'achat de sessions composées uniquement de demandeurs d'emploi entraînant une rigidité supplémentaire.

C'est pourquoi l'Inspection générale des affaires sociales préconise :

– un assouplissement des modalités de définition des lots, en ne lançant des marchés d'appels d'offres que pour les catégories de formations où des besoins importants et récurrents de formation ont été détectés ;

– un calendrier moins contraignant, avec un délai de réponse aux appels d'offres de huit semaines minimum pour permettre aux organismes de formation de se regrouper pour formuler une offre commune ;

– la substitution du financement de « l'heure stagiaire », à l'heure de formation afin de ne financer que les formations réellement suivies ; ce changement devrait s'accompagner d'un achat de parcours de formation et non plus simplement de sessions de formation, ainsi que de la possibilité pour les organismes de formation d'accueillir des stagiaires autres que des demandeurs d'emploi ;

– le développement de pratiques d'achats en commun entre Pôle emploi et la région, afin de permettre « *l'émergence d'une stratégie globale et cohérente au niveau régional* » ; des groupements de commandes permettraient de couvrir les besoins de formation les plus récurrents, Pôle emploi continuant à acheter des formations, à titre complémentaire ou à financer des formations individuelles complémentaires.

Par ailleurs, l'IGAS considère que des gains de productivité pourraient être dégagés dans le suivi administratif des stagiaires et des organismes de formation par la mise en place de « plateformes formation » chargées d'assurer les fonctions de « *back office* » (inscription, rémunération, récupération des attestations, *etc*.).

Au-delà de ces réformes de procédure qu'elle juge nécessaires, votre Rapporteure considère que dans le cadre de la prochaine réforme de la décentralisation, il faut promouvoir la région comme acheteur unique de formation et renforcer la coordination entre Pôle emploi et les régions, tout en renforçant les liens opérationnels avec les OPCA.

**Proposition n° 34 : promouvoir la région comme acheteur unique de formation et renforcer les liens opérationnels entre Pôle emploi, les régions et les organismes paritaires collecteurs agréés.**

Par ailleurs, il paraît important à votre Rapporteure de rappeler que l'achat de formation se fait aujourd'hui par le biais de la procédure des marchés publics. Si une telle procédure offre certains avantages, elle présente aussi des inconvénients, notamment en termes de lourdeur et d'insuffisante adaptation tant aux besoins des demandeurs d'emploi qu'aux évolutions de l'économie et du marché du travail. Pôle emploi est d'ores et déjà ouvert à l'expérimentation d'autres types de procédures que celle des marchés publics, pour certains types d'achats. Dans le prolongement de ces expérimentations, votre Rapporteure invite à réfléchir à la mise en place d'autres formes d'achat de formations que par le biais des marchés publics.

**Proposition n° 35 : expérimenter d'autres formes d'achat de formation que par le biais de la procédure des marchés publics afin d'améliorer la réactivité du dispositif de formation dans son ensemble.**

### 5. Un lien entre la formation et l'emploi à privilégier

Le dispositif de préparation opérationnelle à l'emploi permet de recruter un demandeur d'emploi et de lui proposer une formation préalable de 400 heures maximum, afin qu'il acquière les compétences requises pour un poste.

**La préparation opérationnelle à l'emploi**

**● La préparation opérationnelle à l'emploi individuelle**

Le demandeur d'emploi, indemnisé ou non, présélectionné sur l'emploi à pourvoir est formé sur une durée de 400 heures maximum, afin de lui permettre d'acquérir les qualifications et compétences professionnelles nécessaires pour accéder à un emploi vacant. La préparation opérationnelle à l'emploi peut être mise en place pour une formation préqualifiante précédant un contrat de professionnalisation.

Elle permet à l'entreprise d'embaucher, à l'issue de cette formation, un candidat immédiatement opérationnel sur son poste de travail. L'acquisition des compétences pour occuper ce poste peut se faire soit dans l'entreprise, soit dans un centre de formation externe à l'entreprise. Il est possible, en plus de ces heures réalisées en centre de formation, de programmer des heures au sein de l'entreprise, sous forme de tutorat. Dans ce dernier cas, les heures ne sont pas prises en charge par Pôle emploi.

Une aide au financement de la formation est versée à l'entreprise si elle embauche le demandeur d'emploi dans les conditions prévues au moment de la signature de la convention POE (aide maximale de 5 euros par heure pour une formation interne, dans la limite de 2 000 euros, aide maximale de 8 euros par heure de formation externe, soit 3 200 euros au maximum pour 400 heures de formation). L'OPCA dont dépend l'entreprise, s'il est signataire de la convention nationale avec Pôle emploi, et selon les modalités qu'il aura définies, peut financer tout ou partie du coût restant à la charge de l'entreprise pour les heures de formation réalisées en organisme de formation.

Les stagiaires peuvent bénéficier de la rémunération formation Pôle emploi (RFPE) et des aides associés à la formation (AFAF).

**● La préparation opérationnelle à l'emploi collective**

Elle permet à plusieurs demandeurs d'emploi de bénéficier d'une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper des emplois correspondant à des besoins identifiés par un accord de branche ou par un conseil d'administration d'un organisme paritaire collecteur agréé. Le coût pédagogique est pris en charge par les OPCA.

Les stagiaires peuvent bénéficier de la RFPE et des AFAF.

Rappelons que, parallèlement à la préparation à l'emploi, existe l'action de formation préalable au recrutement (AFPR) qui est mise en œuvre exclusivement par Pôle emploi dans le cadre de son offre aux entreprises. Le demandeur d'emploi est alors stagiaire en entreprise avec une durée limitée à trois mois maximum et sur un contrat de travail plus court (six à douze mois).

Le développement de ces dispositifs reste encore limité. En 2011, 10 546 préparations opérationnelles à l'emploi (POE) individuelles et 1 104 POE collectives ont été prescrites pour un montant de 10,81 millions d'euros. En 2012, Pôle emploi a réalisé 13 993 POE individuelles et 19 904 POE collectives pour un montant de 20,67 millions d'euros. L'AFPR a bénéficié à 28 371 personnes en 2012.

Ces dispositifs ont montré leur efficacité en termes d'insertion professionnelle. En effet, en 2011, 70,3 % des bénéficiaires de ce dispositif étaient en activité six mois plus tard. Ils étaient 70,7 % en 2012. C'est pourquoi votre Rapporteure considère que Pôle emploi doit promouvoir davantage la préparation opérationnelle à l'emploi. Par ailleurs, la fusion des deux dispositifs existants, qui semble d'ailleurs envisagée par Pôle emploi, serait pertinente.

**Proposition n° 36 : privilégier la préparation opérationnelle à l'embauche qui établit un lien entre la formation et l'emploi projeté et fusionner les dispositifs de préparation opérationnelle à l'emploi et d'action de formation préalable au recrutement.**

### G. UNE COOPÉRATION À RETROUVER AVEC LES ENTREPRISES

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a supprimé l'obligation pour les entreprises de notifier leurs postes vacants à l'ANPE et libéralisé la diffusion d'offres et de demandes d'emploi. Malgré cette libéralisation de l'activité de placement, Pôle emploi conserve toujours une mission essentielle de collecte d'offres d'emploi et de relations avec les entreprises.

#### 1. Des relations trop distendues avec les entreprises

Selon les résultats d'une enquête « entreprise-placement » réalisée par l'institut IPSOS en mars 2010 auprès de 3 000 entreprises, 70 % des entreprises se

sont déclarées satisfaites des services rendus par Pôle emploi, dont 21 % très satisfaites tandis que 30 % d'entre elles se sont déclarées peu ou pas du tout satisfaites.

**Des entreprises qui font appel aux services de Pôle emploi dans la région Nord-Pas-de-Calais**

M. Hollandeur, chef d'entreprise, boucher-traiteur, et M. Christian Szymczak, directeur des aciéries de Denain, rencontrés lors de tables rondes à Lille, ont indiqué que, dans leurs secteurs d'activités spécifiques connaissant des difficultés de recrutement, l'intervention de Pôle emploi permettait d'orienter et de former des demandeurs d'emploi et de trouver des apprentis. De même, Mme Laurence Pithion, responsable des ressources humaines dans l'entreprise Flunch, a indiqué qu'elle avait des contacts fréquents avec Pôle emploi car il était parfois difficile de recruter dans les métiers de la restauration. Elle a, par ailleurs, souligné que la méthode de recrutement par simulation (MRS) constituait un outil pertinent de recrutement.

De même, dans le cadre du projet du terminal méthanier à Dunkerque dont la construction nécessite l'embauche de 790 personnes, Pôle emploi a travaillé en concertation avec les entreprises concernées pour former des demandeurs d'emploi en amont et permettre que ce projet privilégie l'embauche de demandeurs d'emploi locaux. Grâce à l'action de Pôle emploi qui a inséré une clause « emploi » dans la convention signée avec EDF, sur les 790 personnes embauchées, 50 % étaient des demandeurs d'emploi de longue durée et 15 % d'entre eux étaient des bénéficiaires du RSA.

Cependant de nombreuses personnes entendues par la Mission ont souligné que les services rendus par Pôle emploi aux entreprises étaient perfectibles.

En 2012, Pôle emploi a enregistré 3,05 millions d'offres d'emploi, ce qui représente seulement 16 % des déclarations uniques d'embauche déposées par les entreprises.

***Offres d'emplois enregistrées par Pôle emploi***

| 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|
| 3 312 588 | 3 472 007 | 3 049 513 |

*Source : Pôle emploi.*

En revanche, en prenant les différentes catégories de contrats de travail faisant l'objet d'une offre, il apparaît que Pôle emploi occupe une part non négligeable pour les contrats durables (CDD de plus d'un mois ou CDI).

***Part de marché de Pôle emploi dans les recrutements effectués par les entreprises***

*(en %)*

| Année | CDI | CDD de plus d'un mois | CDD de moins d'un mois | Moyenne |
|---|---|---|---|---|
| **2007** | 36,2 | 47,4 | 4,9 | 20,2 |
| **2008** | 35,7 | 43,7 | 4,8 | 19,0 |
| **2009** | 32,6 | 40,5 | 4,0 | 16,5 |
| **2010** | 33,5 | 41,9 | 3,9 | 16,7 |
| **Variation 2007/2009** | – 10 | – 14,7 | – 6,7 | – 18,7 |

*Source : rapport de la mission d'information commune du Sénat sur Pôle emploi, 5 juillet 2011.*

Lors de son audition par la Mission, M. Jean-Michel Pottier, président de la commission « formation éducation » de la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) et membre du conseil d'administration de Pôle emploi, a rappelé que 52 % des déclarations d'embauche sont faites par des entreprises de moins de dix salariés et que, sur ces 52 %, seuls 20 % des embauches concernent des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

Ce constat est aussi partagé par le Conseil économique, social et environnemental qui, dans son rapport sur Pôle emploi et le service public de l'emploi, constate : « *La faible part de Pôle emploi dans le marché de collecte des offres d'emploi atteste qu'il n'est pas l'opérateur auquel se réfèrent naturellement les entreprises pour répondre à leurs besoins de recrutement.* » (1)

Pôle emploi a mis en place, à compter de 2010, des plates-formes téléphoniques destinées à faciliter le dépôt d'offres par les entreprises, avec un numéro court, le 39 95. Les entreprises peuvent aussi obtenir auprès des conseillers des informations sur le recrutement, connaître les mesures d'aides à l'embauche et déposer des offres d'emploi. Le site « pôle-emploi.fr » permet par ailleurs aux employeurs de diffuser directement leurs offres qui, une fois validées par le conseiller de Pôle emploi, sont diffusées dans les quarante-huit heures sur le site.

Comme le souligne le premier bilan de mise en œuvre de la convention tripartite 2009-2011 établi conjointement par l'Inspection générale des finances et par l'Inspection générale des affaires sociales (2), les premiers résultats enregistrés en 2010 ont montré une hausse du taux de réponse global aux appels téléphoniques et une augmentation du nombre d'offres enregistrées par le biais du canal téléphonique.

---

*(1) M. Daniel Jamme,* op. cit.

*(2) M. Philippe Blanchard, Mme Aurélie Lapidus, M. Nicolas Bondonneau et Mme Fatma Rahil,* op. cit.

Cependant, la baisse du nombre d'offres enregistrées par Pôle emploi en 2012, bien que celle-ci soit certainement liée à la crise économique, témoigne de la fragilité des relations entre Pôle emploi et les entreprises. Lors de son audition par la Mission, M. Jean-Michel Pottier a souligné les difficultés que les entreprises pouvaient rencontrer pour déposer une offre d'emploi : il lui a fallu lui-même plusieurs jours pour y parvenir.

M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi, a indiqué qu'il n'était pas favorable à un retour de l'obligation de dépôt d'offres d'emploi auprès de Pôle emploi. Des travaux sont actuellement menés pour mettre en place un portail internet qui recueillera l'ensemble des offres au niveau national. L'accès aux offres de ce site serait gratuit. Un appel à projets est actuellement en cours. Votre Rapporteure considère que cette perspective est effectivement de nature à améliorer la transparence du marché du travail et à développer le nombre d'offres d'emploi proposées aux demandeurs d'emploi.

**Proposition n° 37 : finaliser le projet de portail internet réunissant l'ensemble des offres d'emploi proposées par les entreprises.**

### 2. Des liens à renouer avec le monde économique

● ***Des équipes spécialisées dans les relations avec les entreprises à développer***

Pôle emploi a fait le choix de la polyvalence des agences : celui-ci implique que chaque conseiller ait à la fois un portefeuille de demandeurs d'emploi et un portefeuille d'entreprises. Celui-ci couvre généralement un secteur économique et comprend cinquante à cent entreprises. Tous les conseillers de Pôle emploi sont donc chargés des relations avec les entreprises.

Interrogés sur ce sujet, les différents directeurs d'agences rencontrés ont approuvé ce choix en considérant que les conseillers étaient mieux à même d'accompagner les demandeurs d'emploi s'ils gardaient un contact constant avec les entreprises et avaient donc une connaissance du marché local de l'emploi. Des conseillers coupés du monde de l'entreprise seraient moins à même d'orienter et de conseiller de façon pertinente les demandeurs d'emploi.

Ce constat était partagé par la mission d'information du Sénat relative à Pôle emploi qui faisait observer : « *Les conseillers soulignent que les deux aspects de leur métier (suivi des chômeurs et des entreprises) ne sont pas simplement juxtaposés dans leur emploi du temps mais sont en synergie. Vis-à-vis des entreprises qu'ils démarchent, la crédibilité des conseillers tient en effet pour partie au fait qu'ils connaissent la demande de travail existante sur le bassin d'emploi et sont donc en mesure d'identifier des profils de candidats intéressants pour les employeurs. Vis-à-vis des demandeurs d'emploi, les conseillers indiquent aussi qu'avoir une connaissance directe d'une offre d'emploi qu'ils ont contribué à construire leur permet d'imaginer des mises en relation que la simple*

*consultation informatique de la banque d'offres d'emploi ne leur aurait pas permis.* » (1)

Toutefois, les différents conseillers interrogés par votre Rapporteure ont reconnu que, dans le contexte actuel, la priorité était donnée à l'indemnisation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et que si des demi-journées étaient prévues dans leur planning pour enregistrer les offres d'emploi, ils manquaient en revanche de temps pour se déplacer dans les entreprises et faire de la prospection d'offres.

À compter de 2009, Pôle emploi a mis en place des forces de « prospection entreprises », chargées de développer les relations de Pôle emploi avec les entreprises. Par ailleurs, Pôle emploi a créé quelques équipes spécifiques comme les plates-formes de vocation destinées à mettre en place la méthode de recrutement par simulation.

**Les plateformes de vocation**

Les plateformes de vocation (PFV) sont des structures de Pôle emploi dédiées à la mise en œuvre de la méthode de recrutement par simulation (MRS). La MRS est un service destiné aux entreprises qui consiste à évaluer et sélectionner des candidats sur la base d'exercices pratiques recréant les conditions du poste de travail à pourvoir.

Cette sélection repose sur le concept « d'habiletés », entendu comme un ensemble d'aptitudes du candidat liées à l'occupation d'un poste de travail. La méthode de recrutement par simulation permet ainsi d'élargir les recherches de candidats, en s'affranchissant des critères habituels de sélection que sont le niveau de formation et l'expérience antérieure.

Cependant, ces équipes dédiées restent encore relativement limitées. En effet, seuls 233 conseillers de Pôle emploi ont pour activité principale l'accueil des employeurs – au sein de plates-formes téléphoniques dédiées – et seuls 245 ont pour activité principale la prospection et les relations avec les entreprises.

Par conséquent, Pôle emploi va mettre en place une expérimentation dans les régions Centre, Île-de-France, Limousin, Pays-de-la-Loire et Picardie, visant à instituer des conseillers dédiés à la relation avec les entreprises. Deux organisations vont être testées : la première reposera sur des conseillers dédiés exclusivement à la relation avec les entreprises, la seconde fonctionnera avec une équipe complète de l'agence regroupant l'ensemble des conseillers dédiés à la relation avec les entreprises. Quelle que soit l'organisation retenue, votre Rapporteure considère que la mise en place de personnels dédiés à la relation avec les entreprises et à la prospection d'offres devra être généralisée.

(1) *M. Jean-Paul Alduy,* op. cit.

**Proposition n° 38 : développer les équipes spécialisées dans la relation avec les entreprises.**

● *Un accompagnement différencié à mettre en place*

Votre Rapporteure salue la mise en place d'un accompagnement différencié dans le cadre du nouveau plan stratégique.

**L'accompagnement différencié des entreprises**

Dans le cadre de la nouvelle convention tripartite, les employeurs bénéficieront désormais d'un service différencié d'appui au recrutement.

● **les services « d'appui au recrutement »** sont mis à disposition de toutes les entreprises qui confient une offre à Pôle emploi. Il s'agit :

– d'aider l'employeur à la rédaction de l'offre si besoin, et de veiller à la qualifier de façon suffisamment précise pour permettre un positionnement des demandeurs d'emploi et faciliter des candidatures ciblées pour le recruteur ;

– de diffuser l'offre d'emploi, en définissant avec lui le mode de diffusion et les modalités de contact adaptées au poste ;

– d'informer sur le marché du travail au regard de l'offre déposée et sur les dispositifs d'aide au recrutement qui peuvent favoriser l'embauche de certains demandeurs d'emploi sur le poste ;

– de permettre l'accès direct à des profils de candidats grâce à la banque de profils à disposition sur « pole-emploi.fr » ;

– d'informer l'entreprise sur l'état d'avancement de son recrutement en l'alertant en cas de difficultés éventuelles.

● **les services « d'accompagnement au recrutement »** sont proposés de manière ciblée en fonction des caractéristiques de l'entreprise, de son autonomie pour mener le recrutement et des caractéristiques de l'offre au regard des demandeurs d'emploi inscrits. Ces recrutements s'appuient sur les services suivants :

– des conseils en recrutement : une analyse de poste peut être envisagée afin d'accompagner le recruteur dans la définition de son besoin et l'identification des pré-requis liés au poste ; par ailleurs, une trame de conduite d'entretien de recrutement peut être élaborée avec l'employeur pour l'aider dans cette étape si besoin ;

– une présélection des candidats avec un niveau de présélection qui sera adapté aux souhaits de l'entreprise ;

– la mobilisation d'actions d'adaptation des demandeurs d'emploi pour permettre de répondre aux besoins de l'entreprise (AFPR-POE…) ;

– la possibilité pour une entreprise d'avoir un conseiller qui sera le correspondant de l'offre d'emploi et qui suivra ce recrutement.

**Cet accompagnement différencié devra mettre un accent particulier sur le suivi des petites et moyennes entreprises qui recourent trop peu aux services de Pôle emploi et qui sont un vivier important de créations d'emplois.**

Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, a d'ailleurs confirmé lors de son audition par la Mission qu'un des chantiers majeurs de Pôle emploi serait de développer les partenariats avec les très petites entreprises (TPE) qui sont effectivement une source importante d'offres d'emploi.

Pôle emploi va mettre en place, dans les régions Auvergne, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Guyane, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes, une expérimentation visant à développer une nouvelle offre de service auprès des petites entreprises. Cette expérimentation comprendra deux volets : le premier consistera à adapter les modalités de contact aux petites entreprises (constitution d'une équipe dédiée dans les équipes spécialisées, équipement des conseillers de téléphones portables pour être joints facilement, présence de conseillers dans les chambres de métiers…) ; le second volet aura pour objectif de permettre un accès à l'offre de services de Pôle emploi par la mutualisation (mutualisation des pratiques de recrutement, préparation des candidats présélectionnés selon les critères de recrutement définis avec les TPE, organisation de forums emploi avec les TPE…).

**Proposition n° 39 : développer une offre de services spécifiques pour les petites et moyennes entreprises.**

● ***Des expériences innovantes à encourager***

Le développement des groupements d'employeurs montre l'importance du vivier que constituent les petites entreprises en matière de création d'emploi.

La Mission a rencontré, lors de ses déplacements, les membres du groupement d'employeurs Genipluri. Créée en 2009, cette association regroupe 62 adhérents (entreprises, collectivités locales, associations). En tant que groupement d'employeurs, elle permet de faire travailler un même salarié avec une feuille de paie unique chez plusieurs employeurs et dans des métiers parfois totalement différents. Le salarié relève d'un employeur unique, bénéficie d'un contrat à durée indéterminée à temps partiel ou à temps plein, d'une formation adaptée grâce à l'appui d'un OPCA interprofessionnel [(1)], de la convention collective « prestations de service » et d'une mutuelle proposée par Genipluri. L'entreprise bénéficie, quant à elle, de la prise en charge totale du candidat (sélection du candidat, suivi administratif…) et d'une facturation au prorata du temps travaillé. Elle doit cependant s'engager sur une durée minimale de six mois. 35 salariés ont d'ores et déjà été recrutés par cette association dans des domaines très divers (assistant administratif, électricien, conducteur de car, commercial…).

Par ailleurs, depuis 2012, l'association a mis en place le projet « alternance seniors » qui concerne les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans et qui leur propose un parcours de formation et de qualification – notamment dans le

*(1) Il s'agit de l'AGEFOS-PME.*

cadre de la préparation opérationnelle à l'emploi – et une insertion professionnelle dans des métiers du commerce et de la vente. 29 personnes ont d'ores et déjà bénéficié de ce dispositif.

Le président de l'association, M. Antoine Cataldo Faure, a indiqué à la Mission que l'association commençait à tisser des relations avec Pôle emploi, notamment pour développer des actions de préparation opérationnelle à l'embauche. **Votre Rapporteure considère que la mise en place d'équipes dédiées aux relations avec les entreprises devrait permettre de développer les relations entre Pôle emploi et les groupements d'employeurs, de promouvoir plus activement ce genre d'initiative et de généraliser ces expériences innovantes et créatrices d'emplois.**

# CONCLUSION

La mission d'information étant parvenue au terme de ses travaux, votre Rapporteure formule donc trente-neuf propositions de nature à améliorer le service rendu au demandeur d'emploi tant par Pôle emploi que par le service public territorial de l'emploi.

L'activité des prochains mois en matière de politique de l'emploi va être riche, tant sur le plan législatif, avec en particulier la discussion au Parlement des projets de loi relatifs à la décentralisation, que sur le plan conventionnel avec la négociation de la nouvelle convention d'assurance chômage. En parallèle, le dispositif des emplois d'avenir va continuer à monter en puissance. Nous prendrons par ailleurs connaissance des conclusions du rapport remis par notre collègue Christophe Sirugue au Premier ministre en ce qui concerne le RSA. Enfin, et surtout, nous serons en mesure d'observer les premiers résultats des nouvelles orientations adoptées par Pôle emploi, tout particulièrement de celles contenues dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 ».

Compte tenu de la richesse des évolutions en cours, il semblerait judicieux à votre Rapporteure qu'à moyen terme, à l'instar de ce qui se pratique pour le suivi de l'application des lois, la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale se donne les moyens d'étudier les évolutions qu'aura connues le service public de l'emploi, d'examiner les suites éventuelles données aux préconisations du présent rapport et de prolonger ainsi la réflexion.

# ANNEXE 1 :

# COMPOSITION DE LA MISSION D'INFORMATION

| Membres | Groupe politique | Circonscription |
|---|---|---|
| M. Dominique Dord – Président | UMP | Savoie 1ère |
| Mme Monique Iborra – Rapporteure | SRC | Haute-Garonne 6ème |
| M. Pierre Aylagas | SRC | Pyrénées-Orientales 4ème |
| Mme Gisèle Biémouret | SRC | Gers 2ème |
| M. Jean-Patrick Gille | SRC | Indre-et-Loire 1ère |
| Mme Joëlle Huillier | SRC | Isère 10ème |
| Mme Chaynesse Khirouni | SRC | Meurthe-et-Moselle 1ère |
| Mme Luce Pane | SRC | Seine-Maritime 3ème |
| M. Christophe Sirugue | SRC | Saône-et-Loire 5ème |
| Mme Véronique Louwagie | UMP | Orne 2ème |
| M. Bernard Perrut | UMP | Rhône 9ème |
| M. Francis Vercamer | UDI | Nord 7ème |
| M. Christophe Cavard *(jusqu'au 22 janvier 2013)* | Écolo | Gard 6ème |
| Mme Véronique Massonneau *(désignée en remplacement de M. Christophe Cavard à compter du 23 janvier 2013)* | Écolo | Vienne 4ème |
| M. Jean-Noël Carpentier | RRDP | Val-d'Oise 3ème |

*Groupe SRC : groupe socialiste, républicain et citoyen*
*Groupe UMP : groupe de l'Union pour un mouvement populaire*
*Groupe UDI : groupe de l'Union des démocrates indépendants*
*Groupe Écolo : groupe écologiste*
*Groupe RRDP : groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste*

# ANNEXE 2 :

# SYNTHÈSE DES 39 PROPOSITIONS

## ● LE SERVICE PUBLIC TERRITORIAL DE L'EMPLOI

**Proposition n° 1 :** reconnaître la région comme chef de file d'un service public régional de l'insertion professionnelle, de la formation professionnelle, de l'orientation et de l'apprentissage.

**Proposition n° 2 :** regrouper, au sein de structures généralistes de portée régionale, les missions locales, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et les écoles de la deuxième chance, qui seraient désormais appelés à travailler sous une même enseigne telle que « *service public d'insertion pour l'emploi* ».

**Proposition n° 3 :** faire évoluer les maisons de l'emploi – lorsqu'elles existent – vers un rôle d'agences économiques sous le pilotage des communautés d'agglomération et des conseils régionaux.

**Proposition n° 4 :** fusionner les instances représentatives des opérateurs locaux de l'emploi au sein d'une « *Union nationale des services publics d'insertion pour l'emploi* », regroupant les missions locales, les écoles de la deuxième chance et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), et où seraient présents l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

**Proposition n° 5 :** formaliser précisément le partenariat entre Pôle emploi et les nouvelles structures publiques régionales d'insertion pour l'emploi.

## ● PÔLE EMPLOI

### ➢ L'organisation générale

**Proposition n° 6 :** mesurer précisément l'efficience du système d'information de Pôle emploi et consacrer les investissements nécessaires à la résolution des problèmes informatiques.

**Proposition n° 7 :** repenser l'organisation du travail dans les agences en développant des équipes spécialisées, notamment dans le suivi des relations avec les entreprises, avec des changements de poste seulement au terme d'une année ou deux.

**Proposition n° 8 :** publier, sur le fondement des dispositions du décret n° 2012-927 du 30 juillet 2012, les résultats globaux atteints par l'opérateur public en termes de retour à l'emploi de la population accompagnée et assurer un retour d'informations auprès des conseillers chargés du placement.

**Proposition n° 9 :** progresser dans la responsabilisation des directeurs régionaux et territoriaux et des managers et octroyer de nouvelles marges de manœuvre aux conseillers chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

**Proposition n° 10 :** assurer une meilleure représentation des collectivités territoriales au sein de Pôle emploi, tant au niveau national en prévoyant au sein du conseil d'administration au moins un représentant pour les régions et un autre pour les départements, qu'à l'échelon local.

**Proposition n° 11 :** renforcer le rôle et homogénéiser le fonctionnement sur tout le territoire national des instances paritaires régionales (IPR).

**Proposition n° 17 :** simplifier les règles d'indemnisation du chômage dans le cadre des prochaines négociations sur l'assurance chômage.

**Proposition n° 22 :** modifier l'organisation du travail de Pôle emploi afin de donner aux conseillers de véritables marges de manœuvre pour mettre en place l'accompagnement différencié.

**Proposition n° 24 :** réduire à moins de quatre mois le délai de convocation du demandeur d'emploi au premier entretien suivant l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

- **<u>Le demandeur d'emploi</u>**

**Proposition n° 12 :** renforcer les comités de liaison mis en place avec les associations de demandeurs d'emploi et les organisations syndicales et rendre publiques leurs préconisations.

**Proposition n° 13 :** assurer la représentation des demandeurs d'emploi au sein du conseil d'administration de Pôle emploi et organiser cette représentation en lien avec les associations existantes.

**Proposition n° 14 :** permettre au demandeur d'emploi d'avoir une estimation du montant de son indemnisation à l'issue de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

**Proposition n° 16 :** limiter la dématérialisation pour les demandeurs les plus éloignés de l'emploi et privilégier l'accueil physique des demandeurs d'emploi peu autonomes.

**Proposition n° 18 :** instaurer, pour les décisions de radiation à la suite d'une absence à convocation, un dispositif de gradation ou de possibilité de sursis au premier manquement.

**Proposition n° 19 :** mettre en place un cadre général pour définir les motifs légitimes d'absence à convocation.

**Proposition n° 20 :** interdire les radiations pour absence à un entretien téléphonique et convoquer à un entretien physique dès qu'un demandeur d'emploi a été absent à un entretien téléphonique ou n'a pas répondu à une convocation par messagerie électronique.

- **L'accompagnement des demandeurs d'emploi et le suivi des bénéficiaires du RSA**

**Proposition n° 15 :** alléger les formalités administratives lors de l'entretien d'inscription et centrer cet entretien sur l'accompagnement du demandeur d'emploi.

**Proposition n° 21 :** limiter le recours systématique aux prestations et mieux adapter leur prescription au profil du demandeur d'emploi.

**Proposition n° 23 :** définir ce que doit être l'accompagnement du demandeur d'emploi afin d'en finir avec un accompagnement « administratif ».

**Proposition n° 25 :** préciser la notion de « personne éloignée de l'emploi » – qui ne doit pas se confondre avec celle de chômeur de longue durée – et définir le contenu de l'accompagnement renforcé.

**Proposition n° 26 :** mieux mesurer les moyens consacrés par Pôle emploi au suivi des bénéficiaires du RSA et ceux consacrés par les départements à la politique d'insertion, notamment en faveur des demandeurs d'emploi.

**Proposition n° 27 :** confier à Pôle emploi et aux conseils généraux une mission d'accompagnement global de tous les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés sociales, qu'ils soient ou non titulaires du RSA.

**Proposition n° 28 :** resserrer les liens entre Pôle emploi et les départements, en particulier par le détachement de travailleurs sociaux dans les agences de l'opérateur, par la mise en place de correspondants officiels de Pôle emploi au sein des conseils généraux et par l'utilisation de fiches de liaison.

**Proposition n° 29 :** accroître les moyens financiers et humains des conseils généraux consacrés à l'insertion sociale des demandeurs d'emploi.

- **Le dispositif de formation**

**Proposition n° 30 :** développer les actions du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) en faveur des demandeurs d'emploi et mettre en place une évaluation des appels à projet financés par le fonds.

**Proposition n° 31 :** améliorer la coopération entre les acteurs de la formation professionnelle en développant un lien opérationnel entre la région et les conseillers de Pôle emploi et en mettant en place un véritable pilotage régional de la politique de formation.

**Proposition n° 32 :** resserrer les liens et les coopérations directes entre les conseillers de Pôle emploi et leurs collègues psychologues issus de l'AFPA.

**Proposition n° 33 :** généraliser la mise en place d'un système d'information permettant aux conseillers de Pôle emploi de connaître l'ensemble de l'offre de formation ainsi que les disponibilités en temps réel, et leur offrant un outil de prescription en ligne.

**Proposition n° 34 :** promouvoir la région comme acheteur unique de formation et renforcer les liens opérationnels entre Pôle emploi, les régions et les organismes paritaires collecteurs agréés.

**Proposition n° 35 :** expérimenter d'autres formes d'achat de formation que par le biais de la procédure des marchés publics afin d'améliorer la réactivité du dispositif de formation dans son ensemble.

**Proposition n° 36 :** privilégier la préparation opérationnelle à l'embauche qui établit un lien entre la formation et l'emploi projeté et fusionner les dispositifs de préparation opérationnelle à l'emploi et d'action de formation préalable au recrutement.

- **<u>Les relations avec les entreprises</u>**

**Proposition n° 37 :** finaliser le projet de portail internet réunissant l'ensemble des offres d'emploi proposées par les entreprises.

**Proposition n° 38 :** développer les équipes spécialisées dans la relation avec les entreprises.

**Proposition n° 39 :** développer une offre de services spécifiques pour les petites et moyennes entreprises.

# ANNEXE 3 :

# LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(par ordre chronologique)* (1)

***Mardi 11 décembre 2012 :***

- Table ronde :

– **M. Jean-Patrick Gille**, président de l'Union nationale des missions locales (UNML), **M. Serge Kroichvili**, directeur général, et **Mme Claire Fabre**, chargée de mission ;

– **M. Gérard Willmann**, vice-président du Conseil national des missions locales (CNML), **Mme Anne-Catherine Dupuy**, chargée de mission au secrétariat général, et **Mme Carine Brard-Guillet**, chargée de mission.

- **M. Jean Bassères**, directeur général de Pôle emploi, et **M. Thomas Cazenave**, directeur général adjoint chargé de la stratégie et des relations extérieures.

***Mercredi 12 décembre 2012 :***

- **M. Jean-Louis Walter**, médiateur national de Pôle emploi, **M. Grégoire Lefebure**, chargé de mission auprès du médiateur, **M. Érick Lendormy**, chargé de mission auprès du médiateur, et **M. Philippe Lenard**, conseiller du médiateur.

- **M. François Nogué**, président du conseil d'administration de Pôle emploi, et **M. Thomas Cazenave**, directeur de la stratégie et des relations extérieures.

- **M. Christian Charpy**, ancien directeur général de Pôle emploi.

***Jeudi 13 décembre 2012 :***

- **M. Benoît Genuini**, ancien médiateur de Pôle emploi.

- Association nationale des directeurs de missions locales – **Mme Annie Jeanne**, présidente, **M. Philippe Jourdan** et **M. Jean François Dorso**, administrateurs.

---

*(1) Les vidéos retransmettant les auditions de la mission d'information peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://www.assemblee-nationale.tv/chaines.html.*

*Mardi 18 décembre 2012 :*

- Alliance Villes Emploi – **M. Jean Le Garrec**, ancien ministre, président ; **Mme Marie-Pierre Establie d'Argencé**, déléguée générale, et **M. Michel Bernard**, vice-président d'Alliance Villes Emploi, président de la Maison de l'emploi d'Évry-Corbeil et vice-président de la communauté d'agglomération.

- **M. Dominique-Jean Chertier**, ancien président du conseil d'administration de Pôle emploi.

- **Mme Fabienne Christ**, directrice de Cap Emploi 95, **M. Gilles Lenice**, délégué général du Réseau national des Cap emploi Cheops, et **M. Patrick Marien**, président de l'Association gestionnaire UNIRH 95.

*Mercredi 19 décembre 2012 :*

- **M. Christophe Donon**, directeur de la stratégie de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

- Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) – **M. Yves Censi**, président, **M. Emmanuel Stéphant**, président de « Chantier école », **M. Luis Semedo**, délégué général, **M. Guy Decourteix**, secrétaire général, et **M. Thierry Salem**, chargé de mission auprès du secrétaire général.

- **M. Jean-Yves Cribier**, directeur général adjoint ressources humaines de Pôle emploi, **Mme Garance Yayer**, chargée des relations extérieures, **Mme Corinne Michel**, directrice des affaires générales à la direction des ressources humaines, et **Mme Dominique Blondel**, directrice des relations sociales.

*Jeudi 20 décembre 2012 :*

- <u>Table ronde des organisations syndicales représentatives du personnel de Pôle emploi</u> :

– CFE-CGC Métiers de l'emploi : **M. Frédéric-Paul Martin**, vice-président ;

– SNU : **Mme Colette Pronost** et **Mme Sylvette Uzan-Chomat ;**

– CFDT : **M. Philippe Berhault**, secrétaire adjoint de la Fédération protection sociale travail emploi, et **Mme Bernie Billey**, déléguée syndicale centrale suppléante, secrétaire du secteur Emploi de la Fédération Protection Sociale Travail Emploi (PSTE) ;

– CGT : **M. Lionel Marie**, délégué syndical CGT Pôle emploi Basse Normandie, **M. Arnaud Miramon**, délégué syndical CGT Pôle emploi Auvergne, et **Mme Nathalie Deprouw**, déléguée syndicale centrale CGT Pôle emploi ;

– CGT-FO : **M. Sébastien Socias.**

*Mercredi 16 janvier 2013 :*

- Table ronde des associations de demandeurs d'emploi :

– AC ! (agir contre le chômage) – **M. Alain Marcu**, porte-parole, **Mme Catherine Quentier**, porte-parole, et **M. Pierre-Etienne Bouchet**, porte-parole national ;

– La CGT-chômeurs – **Mme Luisa Benbouzid**, membre du bureau national et **M. Jean-François Kiefer**, secrétaire général ;

– MNCP (Mouvement national des chômeurs et précaires) : **M. Jacques-Henri Vandaele**, président, **Mme Marie Lacoste**, secrétaire générale, et **M. Robert Scalèse**, responsable du MNCP en région parisienne ;

– Recours radiation – **M. David Lounici**, coadministrateur du site Recours Radiation, et **Mme Marie Lévy Péchallat**, coadministratrice du site Recours Radiation ;

– SNC (Solidarités nouvelles face au chômage) – **M. Christian Piketty**, secrétaire du conseil d'administration.

*Jeudi 17 janvier 2013 :*

- Écoles de la deuxième chance – **M. Alexandre Schajer**, président du réseau, **M. Dominique Dujardin**, vice-président de Réseau E2C France, directeur de l'École de la 2ème Chance en Essonne.

- Association pour l'emploi des cadres (APEC) – **M. Jean-Marie Marx**, directeur général.

- **Mme Rose-Marie Van Lerberghe**, présidente de la commission sur la territorialisation de Pôle emploi (2010).

*Mercredi 23 janvier 2013 :*

- Assemblée des départements de France (ADF) : **M. Claude Jeannerot**, sénateur et président du conseil général du Doubs, **M. Augustin Rossi**, collaborateur du président pour l'emploi et l'insertion, **Mme Frédérique Cadet**, responsable du groupe DCI (Droite, Centre et Indépendants), et **Mme Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement.

*Jeudi 24 janvier 2013 :*

- **M. Marc Véricel**, professeur de droit privé au CERCRID (Centre de recherches critiques sur le droit), directeur de l'Institut du travail de l'université de Saint-Étienne.

***Mardi 29 janvier 2013 :***

- Table ronde des organismes de placement privés :

– Sodie – **M. Pierre Ferracci**, président, et **Mme Estelle Sauvat**, directrice générale ;

– Manpower égalité des chances – **M. Bernard Nebout** ;

– Manpower France – **Mme Martine Gomez**, directrice, déléguée du président en charge des relations avec la profession et les institutions, médiateur emploi ;

– Altédia – **M. François Kalfon**, directeur de la communication et des relations institutionnelles et **M. Christian Degeilhde**, directeur général adjoint.

- Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) – **Mme Emmanuelle Wargon**, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, **M. Jérôme Biard**, sous-directeur du service public de l'emploi, et **Mme Hélène Monasse** chef de la mission Marché du travail.

***Mercredi 30 janvier 2013 :***

- **M. Marc Martin**, directeur de l'école de la Deuxième chance de Toulouse.

- Confédération française démocratique du travail (CFDT) – **M. Daniel Jamme**, ancien secrétaire général CFDT de Basse-Normandie, membre du Conseil économique, social et environnemental (section du travail et de l'emploi), **Mme Françoise Geng**, présidente de la section, et **M. Rémi Indart**, administrateur.

- UNEDIC – **M. Jean-François Pilliard**, président, **Mme Patricia Ferrand**, vice-présidente, et **M. Vincent Destival**, directeur général.

***Jeudi 31 janvier 2013 :***

- **Mme Agnès Jeannet** et **M. Laurent Caillot**, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), co-auteurs du rapport « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville » (2010).

- **Mme Bénédicte Guesné**, directrice d'Ingeus France, et **M. Nabil Bellaafar**, directeur des opérations.

*Mardi 5 février 2013 :*

- **M. Michel Abhervé**, professeur associé à l'Université de Paris-Est Marne la Vallée.

- **M. Antoine Magnier**, directeur de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), **Mme Béatrice Sédillot**, chef de service, adjointe au directeur de la DARES, et **M. Cyril Nouveau**, en charge de la sous-direction Emploi et marché du travail.

- Fédération de la formation professionnelle (FFP) – **Mme Emmanuelle Pérès**, déléguée générale, **Mme Sylvie Petitjean**, membre du bureau et présidente du groupe régional FFP Midi-Pyrénées, **M. Pierre Courbebaisse**, vice-président, président des commissions Alternance et régions et du groupe régional FFP Auvergne-Limousin, **M. Philippe Scelin**, vice-président de la FFP, président de la commission Marchés et partenaires publics et du groupe régional FFP Basse-Normandie, **Mme Roseline Coignard**, chargée du développement et des partenariats, et **M. Geoffroy Vignoles**, juriste économique et affaires régionales.

*Jeudi 7 février 2013 :*

- **M. Claude Seibel**, inspecteur général honoraire de l'Insee, président du comité de pilotage de l'évaluation, auteur du rapport « Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007 » (2009).

- Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS) – **M. Pascal Duprez**, membre du Bureau et **M. Alexis Goursolas**, chargé de mission « Emploi, Insertion par l'activité économique ».

*Mardi 12 février 2013 :*

- Association des régions de France (ARF) – **M. Alain Rousset**, président.

- Table ronde :

– AMGVF – **M. Philippe Maitreau**, président de la commission territoires emploi développement économique, **M. Dominique Huard**, directeur de la Maison de l'Emploi de Mulhouse, **Mme Clémence Schelcher-Beyer**, chargée de mission Emploi, sport, santé, et **Mme Caroline Porot**, chargée des relations institutionnelles ;

– AMF, représentée par **M. Bernard Charles**, adjoint au Maire de Lille.

- Association EUROPLIE – **Mme Claudine Camilleri**, présidente, **M. William Ameri**, vice-président, **Mme Naïma Belabbas**, membre du bureau, et **M. Nadir Haouat**, membre du bureau.

*Mercredi 13 février 2013 :*

- Table ronde organisations syndicales des missions locales :

– CFE-CGC – **Mme Christine Beguinot**, négociateur CFE-CGC pour l'UNML ;

– CFDT – **M. Serge Papp**, secrétaire général, et **Mme Jeanne Fontagnères** ;

– CGT – **Mme Cécile Rabouin**, CGT-missions locales Île-de-France, et **M. Philippe Tourigny**, CGT-missions locales Rhône-Alpes ;

– CFTC – **M. Pierre-André Knidel**, représentant national auprès des missions locales, **M. Frédéric Belouze**, représentant des chantiers d'insertion, et **Mme Houria Khatir**, représentante fédérale missions locales.

- Table ronde des organisations syndicales et patronales représentées au Conseil d'administration de Pôle emploi :

– CFE-CGC – **Mme Marie-Françoise Leflon**, secrétaire nationale, et **M. Didier Dernoncourt**, expert ;

– CGT-FO – **M. Stéphane Lardy**, secrétaire confédéral ;

– CFTC – **M. Yves Razzoli**, président de la fédération de la protection sociale et de l'emploi ;

– CGT – **M. Maurad Rabhi**, secrétaire confédéral, et **M. Eric Aubin**, (suppléant) secrétaire général de la Fédération CGT de la construction ;

– CFDT – **Mme Patricia Ferrand**, secrétaire confédérale, et **Mme Véronique Descacq**, secrétaire nationale ;

– UPA – **M. Patrick Liebus**, président de la commission des relations du travail, président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), **M. Pierre Burban**, secrétaire général, **Mme Caroline Duc**, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement ;

– CGPME – **M. Jean-Michel Pottier**, président de la commission formation éducation, et **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales.

*Mardi 19 février 2013 :*

- Cour des comptes – **Mme Anne Froment-Meurice**, présidente de la cinquième chambre, et **M. Michel Davy de Virville**, conseiller maître à la cinquième chambre.

*Jeudi 21 février 2013 :*

- Inspection générale des finances (IGF) – **Mme Véronique Hespel**, inspectrice générale des finances, et **M. Emmanuel Monnet**, chargé de mission.

*Mardi 23 avril 2013 :*

- **M. Michel Sapin,** ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, **M. Pierre-Edouard Batard,** conseiller technique marché du travail et service public de l'emploi, et **Mme Catherine Beauvois,** conseillère technique en charge de la décentralisation, de l'orientation et de la formation tout au long de la vie.

*Mercredi 24 avril 2013 :*

- Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) – **M. Francis Da Costa**, président, **M. Michel Fortin**, vice-président, et **M. Bernard Abeillé**, directeur général.

- **M. Stanislas Bourron**, sous-directeur des compétences et institutions locales à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur.

*Jeudi 25 avril 2013 :*

- **M. Jean Bassères**, directeur général de Pôle emploi, et **M. Thomas Cazenave**, directeur général adjoint chargé de la stratégie et des relations extérieures.

# ANNEXE 4 :

# DÉPLACEMENTS DE LA MISSION D'INFORMATION

– **Déplacement en Seine-Saint-Denis** : mardi 26 février 2013 ;

– **Déplacement dans la région Midi-Pyrénées** : mercredi 27 mars et jeudi 28 mars 2013 ;

– **Déplacement à Lille** : mardi 9 avril 2013 ;

– **Déplacement dans la région Centre** : jeudi 11 avril 2013 ;

– **Déplacement dans la région Rhône-Alpes** : mercredi 17 et jeudi 18 avril 2013.