

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

PÔLE EMPLOI À L'ÉPREUVE DU CHÔMAGE DE MASSE

Rapport public thématique

Synthèse

Juillet 2015

AVERTISSEMENT

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

SOMMAIRE

Introduction	5
1 Des résultats contrastés, des coûts croissants	7
2 Une mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi qui n'est plus prioritaire	11
3 Des difficultés opérationnelles persistantes	15
Conclusion	19
Orientations et recommandations	21

INTRODUCTION

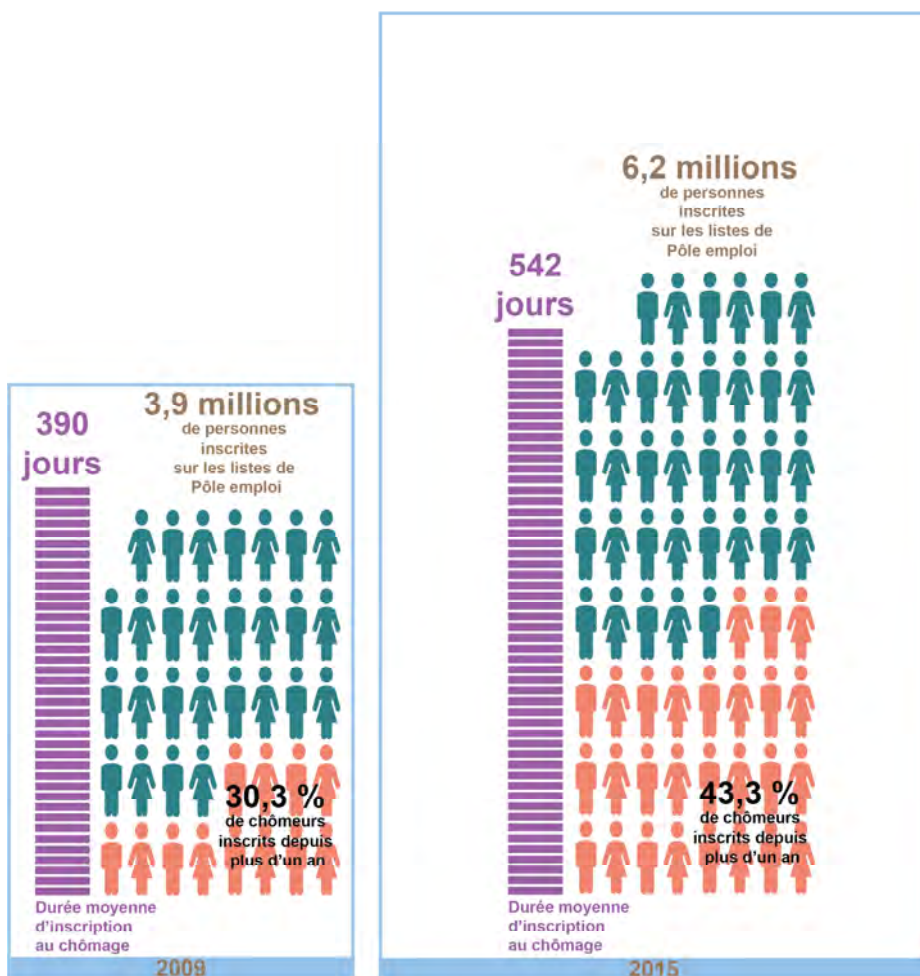
Créé en 2008 par la fusion entre l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le réseau des Assédic, Pôle emploi est aujourd'hui le plus gros opérateur de l'État, avec 53 000 agents, un millier d'agences, 32 Md€ d'allocations et d'aides versées et 5 Md€ de budget. Financé par l'État (30 %) et l'Unédic (70 %), ses moyens ont augmenté de 630 M€ entre 2009 et 2014. Depuis 2012, 4 000 embauches supplémentaires de conseillers en CDI ont été autorisées.

Les services rendus par Pôle emploi, principal opérateur du service public de l'emploi, sont un enjeu essentiel au regard du niveau de chômage actuel. À cet égard, Pôle emploi a dû relever deux défis majeurs au cours de la période récente :

- La fusion entre l'ANPE et le réseau des Assédic a nécessité des évolutions d'organisation de grande ampleur, dont notamment le regroupement des services dans des agences communes et la mise en place d'un nouveau statut pour le personnel. Cette fusion peut aujourd'hui être considérée comme acquise, même si les résultats qui étaient attendus n'ont pas tous été atteints, notamment l'exercice d'un « métier unique » qui consistait à confier à un même conseiller la mission d'indemnisation issue des Assédic et la mission de placement issue de l'ANPE, et qui a été, à juste titre, rapidement abandonné.

- Pôle emploi a dû également faire face à des évolutions importantes du marché du travail. Le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de plus de 58 % depuis janvier 2009 pour atteindre 6,2 millions en janvier 2015 (toutes catégories confondues, y compris les demandeurs d'emploi en formation ou en contrat aidé). Sur la même période, la proportion des chômeurs inscrits depuis plus d'un an est passée de 30,3 % à 43,3 %. Par ailleurs, une part de plus en plus importante de la population est concernée par une fréquence élevée de passages entre emploi et chômage. Enfin, Pôle emploi a vu l'émergence rapide d'un nombre croissant d'acteurs, notamment des sites internet, offrant d'autres possibilités d'accès à des offres et demandes d'emploi.

Image n° 1 : évolution du chômage entre janvier 2009 et janvier 2015



Légende :

- personnes inscrites sur les listes de Pôle emploi pour les catégories A, B, C, D et E
- durée moyenne d'inscription au chômage pour les catégories A, B et C en France métropolitaine

Source : Cour des comptes, d'après Pôle emploi et DARES, statistiques mensuelles du marché du travail. Données CVS-CJO en milliers, France métropolitaine.



1 Des résultats contrastés, des coûts croissants

Des missions exigeantes

En 2008, la loi a confié à Pôle emploi deux missions principales :

- l'indemnisation au titre de l'assurance chômage (calcul et versement des allocations chômage) ;
- le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi : à ce titre, Pôle emploi doit rendre un ensemble de services aux entreprises et aux demandeurs d'emploi (collecte des offres d'emploi, aide au recrutement des employeurs, aide à la recherche d'emploi, conseils en orientation professionnelle, etc.).

La loi ne se contente pas de fixer à Pôle emploi un rôle de guichet pour délivrer ces différents services auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises. Elle le charge de faire en sorte que ces services soient les plus efficaces possibles pour retrouver un emploi ou pour recruter : elle place pour cela la connaissance concrète des besoins des acteurs du marché du travail au cœur des missions de Pôle emploi.

En pratique, cela signifie que les conseils et services proposés par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi doivent reposer sur une connaissance approfondie des entreprises, et réciproquement.

L'opérateur exerce donc une mission fondamentale pour le fonctionnement du marché du travail, qui peut être résumée par le terme d'intermédiation, c'est-à-dire le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi par le biais d'un ensemble de services (formations proposées aux demandeurs d'emploi, mise en relation des offres d'emploi avec les demandeurs d'emploi, etc.).

La diversité des demandeurs d'emploi et des entreprises appelle nécessairement une différenciation, selon les besoins, des services et de leurs modalités de délivrance, mais ce rôle d'intermédiation s'applique à l'ensemble des employeurs et des demandeurs d'emploi : en application des textes légaux qui définissent son action, Pôle emploi n'a pas vocation à limiter ses activités de service public à des publics restreints.

Des résultats contrastés

Malgré la forte montée du chômage et la lourdeur des réorganisations consécutives à la fusion de l'ANPE et des Assédic, Pôle emploi a réussi à réduire le délai d'inscription des demandeurs d'emploi. En ce qui concerne leur indemnisation, l'efficacité s'est globalement maintenue et la satisfaction des usagers est élevée. Dans ce domaine, l'activité de Pôle emploi est toutefois fragilisée par la

Des résultats contrastés, des coûts croissants

persistance de procédures lourdes qui sont insuffisamment numérisées et par une très grande complexité de la réglementation.

En ce qui concerne le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, les résultats sont difficiles à interpréter, car les indicateurs principaux ne permettent pas de distinguer, dans les reprises d'activité, ce qui tient à l'action de Pôle emploi et ce qui relève d'autres facteurs qui lui échappent, tels que la conjoncture économique - Pôle emploi n'est responsable ni des destructions, ni des créations d'emplois -, les reprises d'activité favorisées par les autres opérateurs du service public de l'emploi et les réseaux informels ou encore la structure du marché du travail. Au total, les résultats apparaissent peu éclairants ou insuffisamment probants pour évaluer la valeur ajoutée propre de Pôle emploi.

Pôle emploi fait valoir les résultats d'un modèle statistique selon lequel, après neutralisation de l'effet de la conjoncture économique, les sorties vers l'emploi durable seraient, en 2014, 16 % plus élevées par rapport à la période 2003-2011, ce qui marquerait, selon Pôle emploi, une évolution positive due à son action propre.

Toutefois :

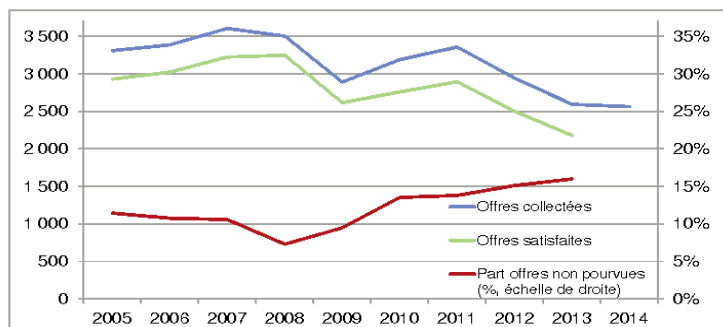
- il n'est pas possible, dans ce cas non plus, de distinguer dans ce chiffre ce qui tient spécifiquement à l'action de Pôle emploi de tous les autres facteurs exogènes, par exemple les changements affectant le fonctionnement du marché du travail, l'action des autres opérateurs ou les comportements individuels ;

- le même indicateur est au demeurant nettement défavorable (- 4,3 %) pour le chômage de longue durée, ce qui rejoint un certain nombre d'autres constats négatifs dans ce domaine : augmentation de la part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an, en particulier des jeunes et des seniors ; passage de 497 000 en 2011 à 791 000 en 2014 du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois au cours des 24 derniers mois.

Les indicateurs concernant la satisfaction des offres d'emploi ne sont plus suivis par Pôle emploi en raison d'un changement de stratégie intervenu en 2012. Pôle emploi a en effet décidé d'abandonner tout objectif de collecte d'offres d'emploi, au profit de l'agrégation des offres collectées par d'autres acteurs, tels que certains sites internet. Cette décision a cependant pour effet de contribuer non seulement à la diminution du volume des offres collectées par l'opérateur, mais également d'affaiblir les contacts directs avec les employeurs, et donc la bonne connaissance de leurs besoins. Deux évolutions constituent à cet égard des indices d'une dégradation du rôle d'intermédiaire de Pôle emploi : le pourcentage des offres d'emploi transmises à Pôle emploi et non pourvues est passé de 7,3 % en 2008 à 16,0 % en 2013 ; le nombre de demandeurs d'emploi que Pôle emploi doit recommander aux entreprises pour aboutir à une embauche est passé de 7,0 en 2005 à 13,7 en 2012.

Des résultats contrastés, des coûts croissants

Graphique n° 1 : offres d'emploi collectées par Pôle emploi et offres d'emploi satisfaites, par année (en milliers)



Source : Pôle emploi et DARES, statistiques mensuelles du marché du travail. Données CVS-CJO en milliers, France métropolitaine.

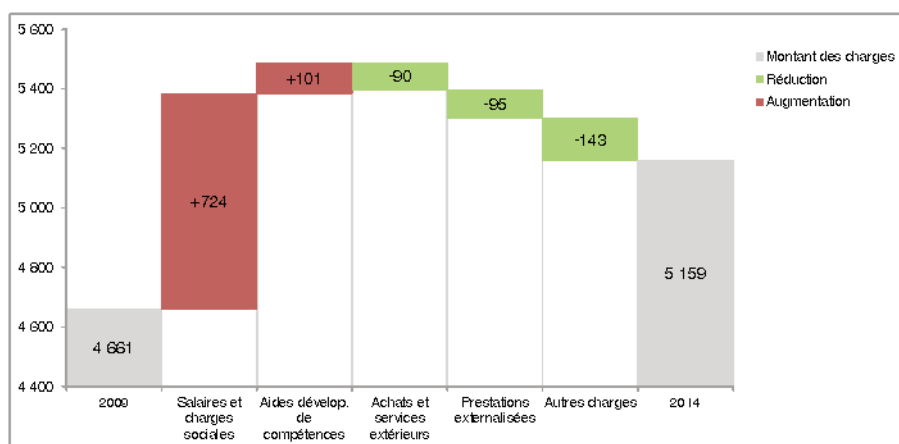
Pôle emploi fait finalement valoir que, sur les 18 indicateurs de la convention pluriannuelle qui le lie avec l'Unédic et l'État, les derniers chiffres connus font état de 12 indicateurs en progression pour la période allant de 2011 à 2014. Mais il s'agit surtout d'indicateurs concernant des aspects particuliers de l'action de Pôle emploi ou d'indicateurs de moyens, et les indicateurs qui se dégradent concernent les

résultats les plus importants, tels que le risque de chômage de longue durée (notamment pour les jeunes et les seniors) ou le nombre de demandeurs d'emploi éloignés durablement de l'emploi.

Une hausse des coûts importante

En parallèle, les coûts de Pôle emploi ont fortement augmenté depuis 2009.

Graphique n° 2 : évolution des charges entre 2009 et 2014, en M€



Source : Pôle emploi, rapports financiers 2009 à 2014

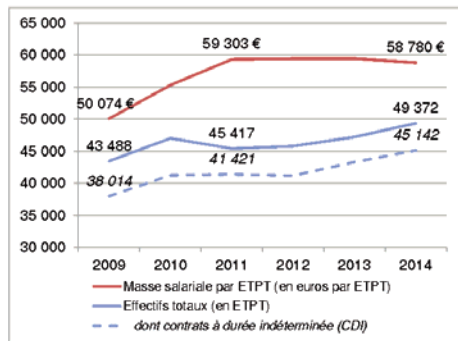
Des résultats contrastés, des coûts croissants

La fusion de l'ANPE et des Assedic s'est en effet accompagnée de coûts croissants : les salaires et charges sociales par agent ont progressé de plus de 18 % entre 2009 et 2011, notamment avec le passage à un nouveau statut de 90 % des agents de Pôle emploi. Ces conditions salariales plus avantageuses étaient censées constituer, pour partie, la contrepartie d'exigences plus fortes attendues en matière de compétences et d'organisation du travail, avec notamment la mise en place de conseillers uniques « indemnisation et placement » : or ce projet a été abandonné sans que les

avantages consentis aient pour autant été remis en cause.

Par la suite, l'adaptation à l'augmentation du chômage s'est faite principalement par le recrutement de conseillers en CDI, ce qui a contribué à rigidifier les dépenses de l'opérateur. Alors même que l'activité de Pôle emploi varie en fonction des cycles économiques, il apparaît surprenant que la convention collective de Pôle emploi plafonne le recours aux CDD à 5 % des heures totales et que la possibilité de sous-traiter une partie des activités n'ait pas été davantage utilisée.

Graphique n° 3 : évolution des effectifs totaux (ETPT) et de la masse salariale par ETPT entre 2009 et 2014



Source : Cour des comptes, à partir de Pôle emploi, rapports financiers 2009 à 2014

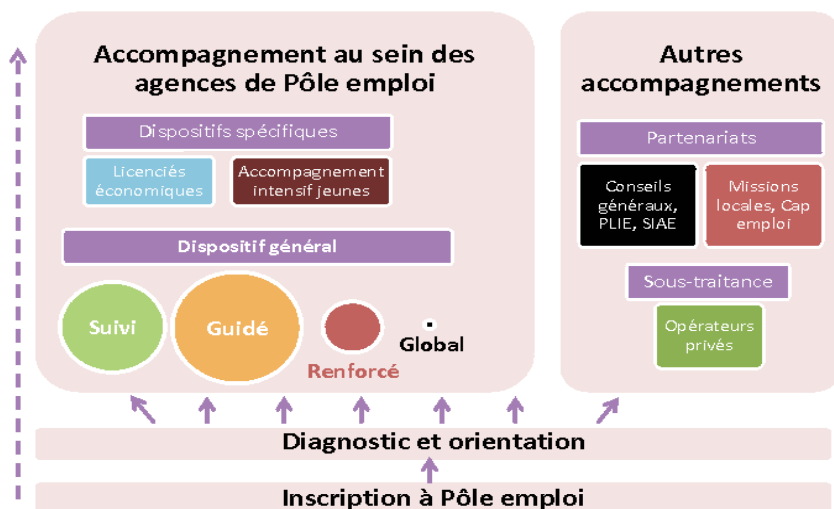


2 Une mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi qui n'est plus prioritaire

Pôle emploi a redéfini profondément sa stratégie en 2012, avec l'accord de l'État et de l'Unédic. Parmi les différentes évolutions qui ont été décidées, l'orientation majeure consiste à différencier davantage les services

rendus en fonction des publics. Désormais, après une phase initiale de diagnostic, chaque demandeur d'emploi suivi en interne par Pôle emploi se voit ainsi attribuer une « modalité d'accompagnement ».

Image n° 2 : types d'accompagnement des demandeurs d'emploi



Source : Cour des comptes. Situation au 1^{er} juillet 2015

La Cour approuve pleinement le principe de différenciation des services délivrés en fonction des besoins des différents publics. Une partie d'entre eux est en effet suffisamment auto-

nome pour retourner à l'emploi par le simple jeu du marché du travail ; une autre partie éprouve en revanche des besoins particuliers d'accompagnement.

Une mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi qui n'est plus prioritaire

Le principe de cette segmentation n'est par ailleurs pas nouveau ; il était préconisé par la stratégie européenne pour l'emploi dès la fin des années 1990. L'ANPE avait commencé à le mettre en place, tout en adoptant en 2006 un objectif de rendez-vous mensuel pour tous les demandeurs d'emploi, appelé « suivi mensuel personnalisé » (SMP), qui a été abandonné en 2012. La différenciation est par ailleurs largement appliquée à l'étranger, au Royaume-Uni et en Allemagne par exemple.

Un changement de cœur de métier

La véritable nouveauté de la stratégie de 2012 tient en revanche à la redéfinition de ce que l'opérateur considère désormais comme son cœur de métier : un accompagnement renforcé destiné aux demandeurs d'emploi en ayant le plus besoin.

Selon cette conception, lorsque Pôle emploi estime que le retour à l'emploi peut être obtenu de façon autonome par le demandeur d'emploi, il consi-

dère que sa vocation est uniquement de lui donner les moyens de cette autonomie, notamment en mettant à disposition une base de données d'offres d'emplois et, plus généralement, en développant des services numériques. L'intervention des conseillers de Pôle emploi devient alors minimale (modalité d'accompagnement « suivi »).

A contrario, une petite partie des chômeurs, qui en a le plus besoin, doit bénéficier d'un accompagnement avec intervention intensive des conseillers : c'est sur cet accompagnement « renforcé » que Pôle emploi estime que ses moyens doivent être réorientés.

Une conséquence de cette stratégie est que, paradoxalement, ce que Pôle emploi définit lui-même comme son cœur de métier consiste désormais à faire prendre en charge une part très minoritaire de ses usagers par une part également minoritaire de ses agents.

Tableau n° 1 : répartition des demandeurs d'emploi entre modalités d'accompagnement

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Total
Nombre de demandeurs d'emploi soit	935 237 35 %	1 483 415 55 %	283 697 10 %	5 018 0 %	2 707 367 100 %
Nombre de conseillers référents soit	4 700 21 %	12 693 58 %	4 422 20 %	150 1 %	21 965 100 %
Nombre de demandeurs d'emploi par conseiller référent	199,0	116,9	64,2	33,5	123,3

Source : Pôle emploi, données au 1er janvier 2015. Le nombre de conseillers est exprimé en effectifs physiques. Cette donnée ne rend pas compte de la quotité effective de travail.

Une mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi qui n'est plus prioritaire

En outre, dans la mesure où, face à des acteurs de plus en plus nombreux et dynamiques sur internet, Pôle emploi a abandonné tout objectif quantitatif de collecte des offres d'emploi, la prospection n'est plus menée en priorité que pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté. De même, les services d'aide au recrutement proposés aux employeurs dépendent dorénavant de façon prépondérante des opportunités d'embauche qu'ils peuvent présenter aux seuls demandeurs d'emploi accompagnés dans l'agence.

Pôle emploi s'expose de ce fait à un double risque : celui de ne plus apparaître comme un interlocuteur suffisamment présent pour les entreprises, et celui de perdre sa crédibilité en leur présentant majoritairement des candidats particulièrement éloignés des profils souhaités par les employeurs. En outre, le risque est de voir Pôle emploi évoluer vers un appui à une petite partie des demandeurs d'emploi, au détriment de son rôle d'intermédiaire général sur le marché du travail.

Une conception du métier des conseillers qui ne favorise pas l'intermédiation

Les choix de réorganisation faits par Pôle emploi risquent en outre d'affaiblir la connaissance du monde de l'entreprise par ses conseillers, notamment les conseillers chargés des demandeurs d'emploi.

Le pourcentage du temps de travail consacré à l'entreprise par les conseillers en agence n'est ainsi que de 12 %, dont la moitié correspond en fait à

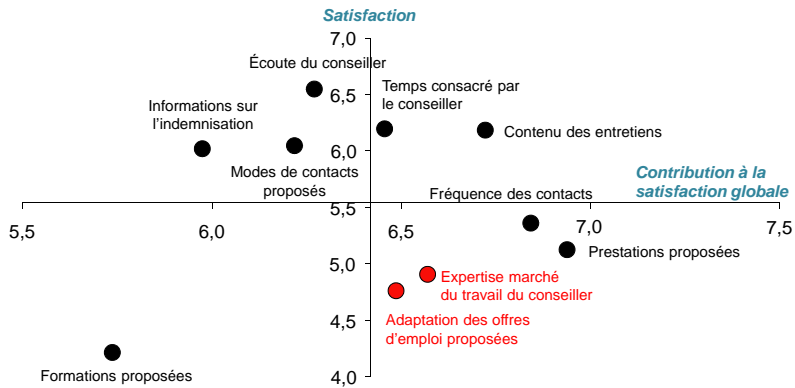
l'accueil téléphonique et à l'enregistrement des offres déposées par les employeurs : en définitive, seuls 6 à 7 % du temps de travail des conseillers de Pôle emploi est consacré à l'entreprise hors accueil et enregistrement des offres, dont moins de 2 % correspondent à des visites et à la prospection active auprès des entreprises.

Les activités orientées vers les entreprises, qui ont diminué de 20 % entre 2011 et 2013, servent en réalité de marge d'ajustement. Même si Pôle emploi a entrepris récemment de spécialiser 4 000 conseillers dans les relations avec les entreprises, cette nouvelle organisation ne résout pas la question de la compétence des conseillers chargés des demandeurs d'emploi, qui ne sont plus suffisamment au contact des entreprises.

En outre, les critères de recrutement des conseillers portent avant tout sur leurs qualités relationnelles, voire sur une éventuelle expérience en accompagnement des demandeurs d'emplois, plutôt que sur la connaissance de l'économie, de l'entreprise ou du marché du travail. De même, la formation continue des conseillers privilégie les compétences orientées vers les seuls demandeurs d'emploi, mais peu vers les entreprises. Il est dès lors prévisible, mais également préoccupant de constater que les enquêtes de satisfaction menées auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises montrent que l'expertise du marché du travail est, avec les prestations proposées, la dimension vis-à-vis de laquelle les uns comme les autres sont les moins satisfaits de l'action de Pôle emploi.

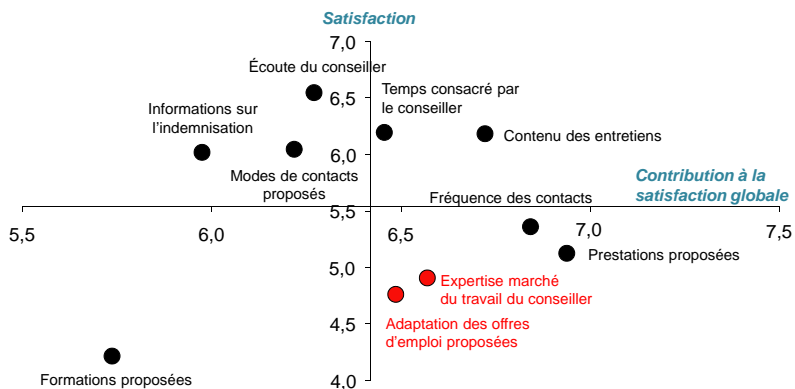
Une mission d'intermédiaire entre offre et demande d'emploi qui n'est plus prioritaire

Graphique n° 4 : éléments constitutifs de la satisfaction des demandeurs d'emploi



Source : Pôle emploi, comité stratégique et d'évaluation du 17 juillet 2014. Enquête téléphonique auprès des demandeurs d'emploi. France métropolitaine, mars 2014.

Graphique n° 5 : éléments constitutifs de la satisfaction des employeurs



Source : Pôle emploi, comité stratégique et d'évaluation du 17 juillet 2014. Enquête téléphonique auprès des employeurs. France métropolitaine, mai 2014

Pôle emploi estime enfin que sa stratégie ne rend pas nécessaire de suivre l'activité des conseillers, car ce suivi pourrait, selon lui, les inciter à ne satisfaire que de simples indicateurs de moyens (nombre d'entretiens ou de mises en relation entre employeurs et

demandeurs d'emploi, par exemple). Ce faisant, Pôle emploi ne dispose plus des indications permettant de connaître et de piloter au niveau national l'activité réelle de ses agences et de ses conseillers.



3 Des difficultés opérationnelles persistantes

Les modalités de la différenciation, telle qu'elle est mise en œuvre par Pôle emploi, laissent par ailleurs entières des limites opérationnelles majeures.

Une connaissance insuffisante des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises

Des marques d'inadéquation forte entre les besoins des demandeurs d'emploi et les services offerts peuvent être observées. Elles montrent que les services actuels de Pôle emploi sont en réalité insuffisamment différenciés :

- la segmentation actuelle des services n'offre pas de solution adaptée au chômage de longue durée. Alors que plus de 43 % des demandeurs d'emploi sont au chômage depuis plus d'un an, c'est la modalité d'accompagnement des demandeurs d'emploi censés être les plus autonomes (« suivi ») qui compte proportionnellement le plus de demandeurs d'emploi de longue durée ; en sens inverse, ce sont les demandeurs d'emploi en accompagnement « renforcé » qui comptent le moins de demandeurs d'emploi de longue durée ;

- l'affectation dans les modalités d'accompagnement est, dans un nombre non négligeable de cas, incohérente avec les critères que Pôle emploi a lui-même définis ;

- le changement de modalité d'accompagnement en fonction de l'évolution des besoins du demandeur d'emploi est peu fréquent (5 à 10 % de changements seulement au bout de 6 mois).

En outre, le diagnostic initial de la situation des demandeurs d'emploi et des entreprises, élément essentiel de l'accompagnement vers l'emploi, constitue un point critique des services de Pôle emploi : sa qualité n'est pas garantie et il intervient parfois trop tardivement. Conscients de cette situation, Pôle emploi, l'Unédic et l'État ont décidé de la refonte du diagnostic dans le cadre de la convention tripartite 2015-2018.

En définitive, Pôle emploi ne dispose pas d'une typologie précise des besoins de la population des demandeurs d'emploi, qui permettrait d'améliorer son offre et ses compétences internes.

La faible intensité de l'accompagnement

Contrairement à la priorité stratégique qui est affichée, les niveaux d'intensité effective de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont faibles. Ainsi, 75 % des demandeurs d'emploi en accompagnement « renforcé » n'ont bénéficié en moyenne sur six mois que de quatre contacts ou moins avec leur conseiller (septembre 2013-février 2014), qu'il s'agisse d'en-

Des difficultés opérationnelles persistantes

tretiens, mais aussi d'échanges téléphoniques, de simples mails, etc. En définitive, 59 % des demandeurs d'emploi en « suivi », 49 % en « guidé »

et 33 % en accompagnement « renforcé » ont au maximum un contact tous les trois mois.

Tableau n° 2 : nombre d'entretiens et de contacts avec les conseillers par modalité d'accompagnement des demandeurs d'emploi

	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
1 entretien ou contact	7 %	4 %	5 %	5 %
2 entretiens ou contacts	52 %	45 %	28 %	46 %
3 entretiens ou contacts	23 %	26 %	25 %	25 %
4 entretiens ou contacts	10 %	13 %	17 %	12 %
5 entretiens ou contacts	8 %	13 %	25 %	12 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : Pôle emploi, fichiers historiques administratifs. Cohortes observées sur la période septembre 2013-février 2014

En outre, alors que le chômage de longue durée est croissant, on constate que, de façon paradoxale, l'intensité d'accompagnement se réduit fortement avec la durée du chômage. Ainsi, la proportion des demandeurs d'emploi n'ayant pas reçu de préconisation d'action de la

part de leur conseiller référent entre 1 et 6 mois de chômage est comprise selon la modalité de suivi entre 30 % et 40 % ; elle est deux fois plus importante entre 13 et 18 mois de chômage, puisqu'elle est alors comprise entre 60 et 85 %.

Tableau n° 3 : demandeurs d'emploi sans proposition d'action

	Suivi	Guidé	Renforcé
Entre 1 et 6 mois de chômage	39 %	32 %	30 %
Entre 7 et 12 mois de chômage	72 %	63 %	56 %
Entre 13 et 18 mois de chômage	86 %	77 %	59 %

Source : Pôle emploi, fichiers historiques administratifs. Cohortes observées sur la période septembre 2013-février 2014

Des difficultés opérationnelles persistantes

La situation est également insatisfaisante pour les services accessibles sans contacts avec les conseillers. Alors que l'objectif affiché est de mettre à disposition la base de données la plus large possible pour permettre des recherches autonomes, la part des demandeurs d'emploi ayant un curriculum vitæ en ligne n'était que de 26,1 % en 2014.

La dispersion des moyens

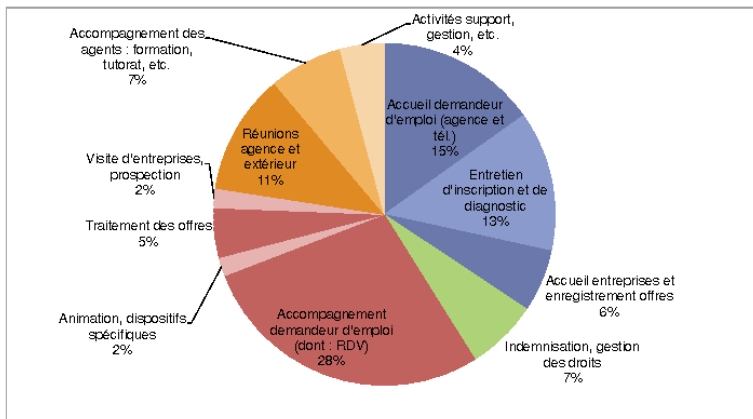
Pôle emploi utilise ses moyens de façon insatisfaisante, notamment en ce qui concerne le temps de travail des conseillers.

Ainsi, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, hors accueil et inscription, ne représente en moyenne que 30 % du temps de travail des conseillers référents de demandeurs d'emploi.

L'aide au recrutement apportée aux entreprises (traitement des offres, visite d'entreprises, prospection) ne représente de même, hors accueil et enregistrement des offres, que 7 % du temps de travail.

Inversement, les activités de gestion et management (réunions, formation, participation à la gestion de l'agence, etc.) occupent une place excessive, à hauteur de 23 % du temps de travail.

Graphique n° 6 : répartition moyenne du temps de travail des conseillers référents de demandeurs d'emploi



Source : Pôle emploi, logiciel de gestion du planning 'RDVA', septembre 2013-février 2014, France entière ; calculs Cour des comptes. Hors indisponibilités.

Des difficultés opérationnelles persistantes

Certes, des efforts de redéploiement ont été effectués, mais ils sont encore insuffisants. 6 720 équivalents temps plein (ETP) étaient affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi fin 2011 : leur nombre est passé à 12 507 ETP fin 2014. Ce dernier chiffre, qui intègre des gains d'efficience, mais aussi des recrutements et un changement de méthode de comptabilisation, reste encore très bas comparé aux effectifs totaux de l'opérateur. L'objectif de redéploiement supplémentaire de 2 000 ETP de la nouvelle convention tripartite 2015-2018 ne clôt donc pas la question des marges mobilisables par Pôle emploi.

Cette dispersion des moyens est accentuée par l'étendue du réseau de Pôle emploi, qui compte plus de mille agences et points relais. Alors que l'objectif de référence est qu'au moins 80 % des demandeurs d'emplois soient domiciliés à moins de 30 minutes d'une agence, ce taux a atteint en fait 96,4 % en 2012, et même 99,5 % en prenant en compte l'implantation des partenaires de Pôle emploi. Globalement, l'articulation des canaux de contact par internet et par téléphone avec l'accueil en agence est insuffisante.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, les constats de la Cour l'amènent à observer que la qualité et la plus-value des services de Pôle emploi doivent reposer sur une connaissance concrète des besoins de tous les acteurs du marché du travail : les conseils qu'il donne et les services qu'il propose à l'ensemble des demandeurs d'emploi doivent impérativement reposer sur une connaissance approfondie des besoins de l'ensemble des entreprises, et réciproquement. Cette qualité du service public est une exigence qui découle de la mission de Pôle emploi, telle qu'elle est aujourd'hui fixée par la loi.

En outre, les niveaux actuels de coût et d'effectifs de Pôle emploi, soit plus de 5 Md€ de budget et 53 000 agents, ont été déterminés à partir du choix d'un opérateur chargé de rapprocher globalement l'offre et la demande d'emploi. Un niveau de ressources aussi élevé ne serait pas justifié si le métier de l'opérateur devait évoluer vers un rôle d'appui à une faible minorité de demandeurs d'emploi et d'entreprises.

La Cour considère qu'il faut tirer toutes les conséquences de l'objectif d'une meilleure différenciation des services en faveur des demandeurs d'emploi et des entreprises, notamment en connaissant mieux les besoins des usagers et en développant un accompagnement adapté et suivi. Elle constate que, dans les modalités choisies pour mettre en œuvre cette orientation nécessaire, les exigences risquent d'être abaissées sur deux points : le rôle d'intermédiaire de Pôle emploi sur le marché du travail, élément fondamental de la définition du service public de l'emploi et de son efficacité ; et la question de l'efficience, afin que les moyens de Pôle emploi soient utilisés au mieux.

ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

Orientations pour l'État, les partenaires sociaux, Pôle emploi et l'Unédic :

- ➔ maintenir le rôle d'intermédiaire de Pôle emploi sur le marché du travail, conformément aux missions actuellement fixées par la loi ;
- ➔ renforcer la connaissance par Pôle emploi du marché du travail,

et particulièrement des entreprises, afin que les conseils et services proposés aux demandeurs d'emploi reposent notamment sur la connaissance approfondie des besoins de celles-ci ;

- ➔ poursuivre et amplifier la simplification de la réglementation en matière d'indemnisation du chômage.

Améliorer les services aux employeurs et aux demandeurs d'emploi

Recommandations pour Pôle emploi :

- ➔ faire une place plus grande à la connaissance du marché du travail et des entreprises dans le recrutement et la formation de tous les conseillers ;
- ➔ mieux faire correspondre le contenu de l'accompagnement proposé par les conseillers aux caractéristiques des demandeurs d'emploi et des entreprises ;
- ➔ introduire une norme minimale de fréquence d'entretien et de contact par modalité d'accompagnement ;
- ➔ renforcer le suivi de la différenciation des services (internes et externes) ;
- ➔ réaliser obligatoirement le premier rendez-vous d'accompagnement le plus tôt possible après le diagnostic.

Optimiser la gestion

Recommandations pour Pôle emploi :

- ➔ augmenter par redéploiement le nombre des agents délivrant les services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, ainsi que le temps effectif consacré par chaque conseiller au placement des demandeurs d'emploi et aux entreprises ;
- ➔ réduire le nombre d'agences dans le cadre d'un plan pluriannuel ;
- ➔ développer la complémentarité des canaux d'accès à Pôle emploi (accueil physique, téléphone, internet, courrier postal et courrier électronique) ;
- ➔ dématérialiser la gestion des allocations et aides versées aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

Recommandation pour l'État et pour Pôle emploi :

➔ stabiliser les moyens permanents de Pôle emploi en recourant à la sous-traitance et aux recrutements en CDD lors des variations de la conjoncture, au besoin en remettant en cause les dispositions limitatives de la convention collective nationale.

Assurer un pilotage plus efficace

Recommandations pour Pôle emploi :

➔ asseoir le pilotage interne sur des indicateurs en faible nombre, hiérarchisés et déclinés au niveau des agences, portant à la fois sur les résultats et sur l'activité ;

➔ fixer aux conseillers ou aux équipes de conseillers des objectifs individualisés qualitatifs mais aussi quantitatifs, le cas échéant en renégociant un accord collectif de 2004 relatif au suivi de l'activité, comme la convention collective prévoyait de le faire avant 2010.

Renforcer l'évaluation

Recommandation pour l'État :

➔ faire réaliser, sous l'égide d'une instance externe à Pôle emploi, des études de cohortes permettant d'apprécier la qualité et la performance des différentes modalités (internes et externes) de suivi des demandeurs d'emploi, ainsi que celles des processus de diagnostic et d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces modalités de suivi.