



**COMMISSION DES
AFFAIRES SOCIALES**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Mission « flash »
sur Pôle emploi**

Communication de M. Stéphane Viry

—

Mardi 19 février 2019

Madame la Présidente,

Mes chers collègues,

La commission des affaires sociales m'a désigné, le 19 décembre dernier, rapporteur d'une mission « flash » relative à Pôle emploi.

La genèse de cette mission s'inscrivait dans une actualité particulière : le dixième anniversaire de Pôle emploi a coïncidé avec une grève suivie par 30 % des agents. Initié par l'intersyndicale, ce mouvement visait à protester contre les diminutions d'effectifs prévues dans le projet de loi de finances pour 2019 et la détérioration des conditions de travail et du service rendu aux usagers. Cette grève est indéniablement révélatrice d'un malaise, que nous devons comprendre et corriger.

À ce malaise s'ajoutent de nombreuses idées reçues sur Pôle emploi : nous entendons chaque jour, dans nos territoires, des personnes qui nous disent que Pôle emploi « *ne permet pas de retrouver un emploi* ». Cela signifie-t-il que la mission d'accompagnement vers l'emploi, qui devrait à mon sens constituer le « cœur de métier » de l'opérateur public, a été sacrifiée ?

À l'opposé, les entreprises déplorent souvent que Pôle emploi leur propose des profils ne correspondant pas aux postes à pourvoir, et que son offre de services n'est pas suffisamment efficace, en particulier pour les TPE-PME et pour les entreprises cherchant à recruter dans des secteurs en tension.

De tels témoignages font état d'un service public de l'emploi dégradé, qui ne permettrait ni aux demandeurs d'emploi de retrouver le chemin du marché du travail, ni aux entreprises de trouver les compétences qu'elles recherchent. On ne peut pas s'en satisfaire.

On le peut d'autant moins que le taux de chômage reste structurellement et désespérément élevé et que les dépenses consenties pour faire vivre cet opérateur de l'État sont importantes : environ 5,5 milliards d'euros par an.

Pour comprendre ce qui fonctionne bien à Pôle emploi, et ce qui fonctionne moins bien, j'ai rencontré à Paris une vingtaine d'organisations et de personnalités et j'ai réalisé un déplacement dans une agence Pôle emploi à Roubaix, dans le Nord. J'ai souhaité avoir la vision la plus juste possible des atouts et des problèmes de Pôle emploi, évaluer l'usage – le bon usage... – des deniers publics investis et saisir les correctifs qu'il faudrait apporter, le cas échéant.

Avant de dresser le diagnostic de la situation actuelle de Pôle emploi (II) et d'en tirer des pistes de réflexion pour les années à venir (III), il me semble absolument indispensable de revenir succinctement sur les raisons et le contexte de la création de Pôle emploi (I).

I. La création de Pôle emploi est intervenue dans le contexte très particulier de la crise économique de 2008

La fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le réseau opérationnel de l'assurance chômage, à savoir principalement les Assédic, a été organisée par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

(A) Ce nouveau guichet unique, inspiré par plusieurs de nos voisins, visait à « *mettre le demandeur d'emploi au cœur du système* » en offrant à tous, indemnisés ou non, « *un service public universel et intégré* ».

La réforme poursuivait en effet plusieurs objectifs.

- Il s'agissait d'abord d'**améliorer l'efficacité du service public de l'emploi**, en facilitant les démarches des usagers, en rationalisant les implantations et en harmonisant les droits des demandeurs d'emploi. Par exemple, auparavant, les usagers n'avaient pas accès aux mêmes prestations selon qu'ils étaient assurés au titre de l'assurance chômage ou non.

- Il s'agissait également d'**améliorer la qualité du service rendu** aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, en leur accordant un service personnalisé et une offre de services élargie.

- Il s’agissait enfin de **développer une capacité de pilotage stratégique des politiques de l’emploi**, en améliorant la coordination entre l’ensemble des acteurs du service public de l’emploi.

La fusion a reposé sur plusieurs principes d’organisation :

- En termes de **gouvernance**, les partenaires sociaux sont majoritaires au conseil d’administration de Pôle emploi, avec dix sièges, également répartis entre les représentants des employeurs et ceux des salariés, contre cinq sièges pour l’État, deux pour des personnalités qualifiées et deux sièges pour des représentants des collectivités territoriales.

Les orientations stratégiques de Pôle emploi sont définies par des conventions tripartites pluriannuelles signées entre l’État, l’Unédic et Pôle emploi : la convention pour la période 2019 – 2022 est actuellement en cours de négociation.

- En termes de **financement**, les ressources de Pôle emploi sont constituées aux deux tiers d’une contribution de l’organisme gestionnaire du régime d’assurance chômage, l’Unédic, et d’une subvention pour charges de service public versée par l’État, pour un tiers environ.

Ce budget devrait s’élever à **5,4 milliards d’euros en 2019**.

- S’agissant des **effectifs**, la question n’était pas simple à régler. D’une part, les deux institutions appelées à fusionner

relevaient de deux statuts : les agents des Assédic étaient sous statut de droit privé, tandis que le personnel de l'ANPE relevait d'un statut de droit public. Surtout, ces deux institutions étaient animées par deux cultures professionnelles très différentes. Il a été décidé à l'époque d'accorder un « droit d'option » à l'ensemble des salariés : le statut privé s'est finalement révélé attractif, moins de 8 % des agents étant encore sous statut de droit public aujourd'hui.

(B) Le contexte de la réforme était donc, *a priori*, sans nuage : lors de la préparation de la fusion, les indicateurs du chômage n'étaient pas aussi dégradés qu'aujourd'hui, avec moins de deux millions de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A ; l'ambition des pouvoirs publics était d'ailleurs d'atteindre un taux de chômage de 5 % à l'horizon 2012.

Comme vous le savez, la création de Pôle emploi est en réalité intervenue au pire moment, au cœur de la crise financière et économique mondiale de 2008.

Le schéma organisationnel imaginé lors des travaux préparatoires à la fusion a dû être remis pour répondre à l'urgence du moment : assurer chaque mois l'indemnisation de 80 000 demandeurs d'emploi supplémentaires, quitte à reléguer au second plan, pour un temps, la mission d'accompagnement vers le retour à l'emploi.

Les débuts de Pôle emploi sont irrémédiablement marqués par ce contexte de crise économique, qui a pu générer, au sein des personnels présents, une forme de « traumatisme » : alors qu'on leur avait annoncé des portefeuilles de 60 demandeurs d'emploi par conseiller, par exemple, cet objectif n'a bien évidemment jamais pu être atteint.

Par la suite, l'inscription du chômage de masse dans la durée a sans doute constitué le plus grand défi pour Pôle emploi.

Quelques chiffres pour illustrer mon propos :

– au 3^e trimestre 2008, 3,3 millions de demandeurs d'emploi relevant des catégories A, B et C étaient inscrits à Pôle emploi ; ils étaient 5,9 millions en 2018 ;

– en 2008, 2,2 millions de demandeurs d'emploi étaient indemnisés par Pôle emploi ; ils étaient 3,2 millions en 2018, soit 50 % d'augmentation en dix ans.

II. La modernisation de Pôle emploi depuis dix ans a eu des effets limités en termes de retour à l'emploi

Le contexte étant posé, il convient désormais de dresser un diagnostic de la situation actuelle de Pôle emploi : comment s'est-il transformé pour répondre aux enjeux posés lors de sa création, en dépit d'un taux de chômage structurellement élevé ?

(A) Au gré des orientations stratégiques fixées par les conventions tripartites, mais aussi grâce à l'ambition de son directeur général depuis 2011, M. Jean Bassères, il m'a semblé que **Pôle emploi a démontré sa capacité à se moderniser pour améliorer le service rendu aux usagers**, tout en s'adaptant pour que ces derniers pâtissent le moins possible de la pénurie pérenne de moyens et de personnel.

- En premier lieu, par souci de pragmatisme, mais aussi pour mieux personnaliser le service rendu aux demandeurs d'emploi, Pôle emploi a choisi en 2013 de **différencier les modalités de suivi et d'accompagnement**, afin d'intensifier l'accompagnement « *pour ceux qui en ont le plus besoin* ». Il s'agissait de concentrer l'essentiel des conseillers « emploi » sur les demandeurs d'emploi les moins autonomes, sans remettre en cause l'universalité des services de Pôle emploi.

En application de cette nouvelle doctrine, les demandeurs d'emploi sont désormais répartis selon plusieurs modalités d'accompagnement – suivi, guidé, renforcé, global ou « intensif jeunes » – sur le fondement du diagnostic posé lors du premier entretien avec un conseiller.

La répartition des conseillers est inversement proportionnelle au nombre de demandeurs d'emploi relevant de chaque catégorie : l'accompagnement « suivi », le plus léger, mobilise ainsi 17 % des conseillers « emploi » pour 31 % des demandeurs d'emploi, tandis que chacune des modalités « global » et « intensif jeunes » mobilise 5 % des conseillers, pour 1 % des demandeurs d'emploi.

Ce mouvement de spécialisation a ensuite été étendu aux autres domaines d'activité de Pôle emploi avec, en 2015, la création d'équipes dédiées à la relation avec les entreprises et au contrôle de la recherche d'emploi.

Les conseillers consacrés à la gestion des droits, c'est-à-dire à l'indemnisation des demandeurs d'emploi, représentent quant à eux un cinquième des effectifs des conseillers.

- Outre cette spécialisation des portefeuilles des conseillers, les **modalités d'accueil en agence** ont également été modernisées : le suivi mensuel personnalisé (SMP) a été supprimé, au profit du développement de l'accueil sur rendez-vous avec le conseiller référent, tous les après-midi.

- **L'offre de services** de Pôle emploi s'est largement étoffée pour répondre aux attentes des demandeurs d'emploi et des entreprises. Pôle emploi s'est par exemple emparé de la mission du conseil en évolution professionnelle (CEP), qui mobilise près d'un millier de psychologues du travail. L'opérateur a également expérimenté de nouveaux services pour améliorer l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, ou pour développer l'approche par les compétences.

- En matière de **formation**, Pôle emploi mobilise l'ensemble des dispositifs disponibles, quel qu'en soit le financeur, et met en œuvre des aides individuelles ou des actions de formation collectives. L'opérateur s'est par ailleurs engagé à améliorer les informations dispensées sur la formation et à accompagner le demandeur d'emploi dans son choix de formation.

- Enfin, Pôle emploi a pris résolument le tournant du **numérique**, tant pour accélérer le traitement des dossiers et alléger la tâche des conseillers, grâce à la dématérialisation de l'inscription ou à l'automatisation du traitement de l'indemnisation, que pour améliorer l'accessibilité à l'offre de services de Pôle emploi pour les usagers : le site internet de Pôle emploi agrège par exemple 600 000 offres d'emploi en moyenne par jour.

À ce propos, Pôle emploi ne ménage pas ses efforts pour **réduire la fracture numérique** subie par de nombreux usagers. Outre la mise à disposition de matériel informatique au sein de ses

agences, Pôle emploi a également déployé sur l'ensemble de ses 900 sites quelques 3 200 agents du service civique, dont la mission est d'assister les demandeurs d'emploi dans l'utilisation du matériel et des outils numériques mis à leur disposition.

Pôle emploi s'efforce également de former les usagers pour qu'ils soient autonomes dans leur recherche d'emploi : des formations collectives se déroulent soit dans le cadre de partenariats, avec Emmaüs Connect par exemple, soit en interne : j'ai pu ainsi assister à Roubaix à une session de formation digitale, animée par un conseiller de Pôle emploi, pour appréhender en toute autonomie l'application « Pôle emploi ».

- Pour s'adapter aux réalités de chaque territoire, Pôle emploi a également engagé dès 2012 une importante **transformation de son mode de management**, en accordant aux échelons régional et local une réelle marge de manœuvre en termes budgétaires et opérationnels : les directeurs d'agence ont par exemple la possibilité de déroger à des critères nationaux pour financer des initiatives locales, à hauteur de 5 % de leur enveloppe de crédits.

Cette liberté d'action représente à mes yeux une réelle avancée, car il va de soi que les outils d'accompagnement des demandeurs d'emploi doivent être adaptés au contexte local pour être pleinement efficaces, et pour favoriser le retour à l'emploi.

En contrepartie de cette déconcentration opérationnelle, qui repose sur la confiance accordée au niveau local, une place centrale

a été accordée au **pilotage par les résultats** : dans la déclinaison des objectifs fixés par la convention tripartite, chaque agence est désormais tenue de suivre des indicateurs précis, qui constituent en quelque sorte sa « feuille de route ».

*

Même si la plupart des évolutions que je viens de citer sont souvent dictées par la recherche de gains d'efficience et d'optimisation de la charge de travail des conseillers, **la plupart des personnes auditionnées conviennent que ces réorganisations sont globalement positives** : la différenciation des portefeuilles des conseillers et la dématérialisation de l'offre de services permet de consacrer plus de temps aux demandeurs d'emploi les moins autonomes ; l'accueil sur rendez-vous et l'instauration du conseiller référent ont par ailleurs permis une meilleure personnalisation de la réponse apportée aux demandeurs d'emploi, et un accueil plus fluide en agence.

Le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi mesuré en 2018 confirme d'ailleurs que ces nouvelles orientations stratégiques vont globalement dans le bon sens : ainsi, 74,4 % des demandeurs d'emploi se disent satisfaits sur le volet « indemnisation », et 73,2 % sont satisfaits sur le volet « accompagnement ».

*

(B) Toutefois, face au malaise exprimé par certains agents de Pôle emploi, nous pouvons légitimement nous interroger sur les conséquences et l'efficacité de ces réorientations stratégiques parfois appliquées à marche forcée. En un mot, comment peut-on tenir dans la durée la politique qui consiste à viser toujours plus avec moins de moyens ?

- Je souhaite tout d'abord évoquer le **coût humain** de ces réorganisations, réalisées à moyens quasi constants.

Malgré la crise et la très forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi inscrits, les moyens budgétaires et surtout humains de Pôle emploi n'ont pas évolué en proportion – loin s'en faut. Ainsi, en équivalent temps plein travaillé (ETPT), le total des effectifs sous plafond et hors plafond n'a évolué que de 10 % en dix ans, passant de 43 500 ETPT en 2009 à 48 108 ETPT prévus en 2019, sachant que l'augmentation des effectifs est principalement intervenue en deux étapes, en 2012 et 2013.

Aussi, bien que chacun s'accorde à dire que les conseillers font « de leur mieux », le volume de leurs portefeuilles ne leur permet pas d'accomplir sereinement l'ensemble des missions qui leur incombent.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. En décembre 2018, un conseiller accompagnait en moyenne :

- 349 demandeurs d'emploi en modalité « suivi » (+ 9 % par rapport à décembre 2016) ;

- 216 en modalité « guidé » (+ 14 % en deux ans) ;
- 100 en accompagnement « renforcé » (+ 23 % en deux ans) ;
- 49 en accompagnement « global » (+ 9 % en deux ans).

Les moyennes observées à l'échelon régional sont dans certains cas encore plus élevées : plus de 400 demandeurs d'emploi en moyenne par portefeuille en Nouvelle-Aquitaine pour les conseillers en modalité « suivi », par exemple, ou plus de 300 demandeurs d'emploi par conseiller en modalité « guidé » dans les outre-mer (en Guadeloupe ou à Mayotte).

- De fait, même si les personnels de Pôle emploi font preuve d'un dévouement remarquable, le sentiment d'une **importante dégradation de leurs conditions de travail** et, par conséquent, d'une **forte détérioration du service rendu aux usagers** est très répandu.

Dans le détail, les chiffres ne sont guère plus reluisants : en 2016, les deux tiers des demandeurs d'emploi inscrits dans un accompagnement suivi n'ont pas eu d'entretien avec leur conseiller référent quatre mois après leur inscription à Pôle emploi. De même, plus d'un quart des demandeurs d'emploi en modalité « renforcé » n'avaient toujours pas eu cet entretien, cinq mois après leur inscription à Pôle emploi.

Dès lors, de nombreux demandeurs d'emploi déplorent l'absence d'accompagnement ou la mauvaise orientation qui leur est proposée, soit parce que les offres ne correspondent pas

exactement à leur profil, soit parce que les formations ou prestations d'accompagnement qui leur sont proposées ne leur paraissent pas adéquates.

D'ailleurs, les chiffres semblent leur donner une nouvelle fois raison, puisque seuls un tiers (33,3 %) des demandeurs d'emploi sont en emploi durable, six mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi.

Les conseillers des équipes dédiées aux entreprises regrettent souvent de ne pas avoir plus de temps pour l'activité de prospection. Par souci d'efficacité, ils se tournent souvent vers les grandes entreprises, au détriment des plus petites ou de celles ayant des difficultés de recrutement sur des métiers en tension. Or, je suis convaincu que le développement de la prospection permettrait de créer de l'emploi : combien d'offres « cachées » dans les entreprises, notamment les plus petites, faute d'accompagnement pour rédiger une offre et trouver un profil adapté ?

Les retours négatifs en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi ou des entreprises sont légion ; ils témoignent d'un dysfonctionnement évident de notre service public de l'emploi, si l'on considère – ce qui est mon cas – que la mission première de Pôle emploi, outre l'indemnisation des demandeurs d'emploi, est de contribuer à la lutte contre le chômage.

- Le malaise exprimé par les agents de Pôle emploi est aussi exacerbé par **l'élargissement continu des missions et des publics**

bénéficiaires de Pôle emploi : faute d'une réévaluation des moyens budgétaires et humains à due proportion, la charge de travail des conseillers est mécaniquement augmentée.

Pour ne prendre que des exemples récents, et sans porter de jugement sur l'opportunité de ces mesures, l'ouverture de l'indemnisation du chômage aux salariés démissionnaires et aux indépendants prévue par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel mobilisera à elle seule, selon les estimations de la direction générale de Pôle emploi, entre 300 et 400 ETPT.

L'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA dans le cadre du « Plan Pauvreté », le déploiement du plan d'investissement dans les compétences (PIC), en lien avec les régions, ou le renforcement du contrôle viennent encore alourdir cette charge de travail.

Or, depuis le début du quinquennat, les effectifs de Pôle emploi diminuent : le plafond d'emploi a été diminué de 297 ETPT entre 2017 et 2018, et de 400 ETPT entre 2018 et 2019. Pôle emploi a par ailleurs perdu depuis 2017 pas moins de 1 200 ETPT comptabilisés hors plafond, en raison du coup d'arrêt porté aux contrats aidés. Les effectifs restants sont donc redéployés vers les nouvelles activités, ce qui se traduit inévitablement par une diminution du nombre de conseillers consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et par une forte inflation du volume de

leurs portefeuilles. Comment, dans ces conditions, ne pas craindre une nouvelle détérioration du service rendu aux usagers ?

*

(C) Avant d'en venir aux conclusions, je souhaite évoquer un aspect moins connu de Pôle emploi : les **relations que l'opérateur entretient avec les autres acteurs du service public de l'emploi**. Ce sont les partenaires « historiques » de Pôle emploi – Cap emploi, les missions locales, l'APEC –, et les partenaires privés, que l'on appelle les « sous-traitants » ou opérateurs privés de placement.

- Pôle emploi s'est positionné, depuis dix ans, comme l'interlocuteur central du service public de l'emploi. L'opérateur entretient en effet de nombreux partenariats, en vue notamment d'améliorer l'accompagnement de publics spécifiques tels que les jeunes, les cadres ou les personnes en situation de handicap, ou d'enrichir son offre de services.

Ces partenariats sont formalisés au moyen de conventions nationales, déclinées ensuite avec les directions régionales et les agences pour plus de souplesse. Les auditions que j'ai conduites tant nationalement que localement m'ont indiqué que ces relations sont globalement stabilisées et bien établies, même si plusieurs points mériteraient d'être améliorés.

- Le sentiment que je retire en revanche du recours aux opérateurs privés est celui d'une grande opacité et, peut-être, d'un grand gâchis.

Je tiens à souligner en préambule que très peu d'informations sont disponibles en matière de recours à la sous-traitance par Pôle emploi. À quelques exceptions près, les réponses à mes sollicitations ou à mes interrogations sont restées lettre morte, ou particulièrement laconiques. Je ne peux donc que vous livrer un sentiment et non un diagnostic.

Jusqu'en 2013, le recours aux opérateurs privés de placement et d'accompagnement visait principalement à pallier les sursauts d'activité de Pôle emploi, notamment en période de forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi. En 2014, les membres du conseil d'administration de Pôle emploi ont considéré que les opérateurs privés n'avaient pas apporté la preuve de leur efficacité puisqu'à résultats équivalents, le coût était selon eux plus élevé pour une prestation réalisée par un opérateur privé que par Pôle emploi. En conséquence, Pôle emploi a admis le principe d'une ré-internalisation de l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Le recours à la sous-traitance est désormais réservé aux publics les plus autonomes, soit pour s'adapter à la conjoncture, soit pour répondre à des besoins spécifiques.

Pôle emploi a donc défini plusieurs prestations à destination des demandeurs d'emploi les plus autonomes, notamment des ateliers collectifs mais aussi des prestations d'appui méthodologique telles qu'Activ'emploi, Activ'projet et Activ'créa.

Ces prestations font l'objet de marchés régionaux délégués, et les prestataires sont rémunérés en partie au résultat. Le coût total de ces prestations s'élevait à **149 millions d'euros** en 2017 : un montant certes élevé, mais qui reste faible au regard du budget total de fonctionnement de Pôle emploi (2,7 %).

Les retours des demandeurs d'emploi sur ces prestations, évalués par des enquêtes de satisfaction, sont globalement très positifs : au troisième trimestre 2018, le taux de satisfaction oscillait entre 75,7 % et 88,7 % selon les prestations concernées : sur le papier, tout prêle donc à penser que cette externalisation est une réussite.

Pourtant, j'ai pu constater une très forte méfiance de la part des agents de Pôle emploi à l'égard du recours à ces prestations. Le recours à la sous-traitance est souvent perçu comme une contrainte imposée par la hiérarchie, sans conviction aucune sur la plus-value de ces prestataires, et avec un postulat très marqué d'incompétence de la part des opérateurs privés.

J'en retire surtout une impression de regrettable gâchis. D'après les informations qui m'ont été communiquées, les marchés de sous-traitance seraient étonnamment sous-exécutés, notamment en raison d'une insuffisance de prescriptions de prestations par les conseillers de Pôle emploi ou d'un mauvais diagnostic de la situation des demandeurs d'emploi, qui se traduit par des abandons en cours de route. Mais la faute est-elle imputable aux opérateurs privés, ou

à un mauvais calibrage des prestations externalisées par rapport aux attentes des demandeurs d'emploi ?

Ce constat soulève plusieurs interrogations sur le rôle de « régulateur » du service public de l'emploi que s'est donné Pôle emploi à l'égard de ces opérateurs privés. Au demeurant, n'est-ce pas paradoxal de recourir si peu à des prestations externalisées, alors que les conseillers de Pôle emploi n'ont matériellement pas le temps de prodiguer un accompagnement de qualité à l'ensemble des demandeurs d'emploi relevant de leur portefeuille ?

III. Conclusion et perspectives

Au terme de cette mission, le bilan des dix premières années de Pôle emploi m'apparaît donc nuancé.

(A) L'on peut affirmer sans détour que **la création de Pôle emploi a été une réelle avancée pour les demandeurs d'emploi et les entreprises**. Plus personne ne songerait aujourd'hui à recréer un système cloisonné, où les demandeurs d'emploi devraient faire valoir leurs droits à l'assurance chômage auprès d'un premier organisme, puis se tourner vers un second organisme pour bénéficier d'un accompagnement vers le retour à l'emploi.

De plus, en dépit d'hésitations sur ses orientations stratégiques dans les premières années qui ont suivi la fusion, force est de constater que Pôle emploi a plutôt bien relevé les défis qui lui incombent. L'opérateur a réalisé des gains de productivité qui lui ont assurément permis de gagner en efficacité.

Je suis personnellement convaincu que c'est grâce à l'impulsion portée par son directeur général, Jean Bassères, et au dévouement remarquable de ses équipes, que l'opérateur a réussi à se moderniser sans cesse pour répondre à l'équation complexe posée par la crise économique : prendre en charge, accompagner et indemniser un nombre croissant de demandeurs d'emploi, sans moyens budgétaires ni humains supplémentaires.

Pôle emploi est indéniablement un opérateur moderne, plutôt réactif et agile qui, en faisant le choix de donner plus d'autonomie aux échelons régional et local, a su peu ou prou s'adapter aux spécificités du tissu économique de nos territoires.

Par ailleurs, Pôle emploi a réussi le pari d'une remise à plat de son offre de services, désormais mieux adaptée aux attentes des demandeurs d'emploi et des entreprises, même si cette offre est devenue si large que nombre de conseillers confessent ne pas la maîtriser intégralement.

(B) Néanmoins, je suis beaucoup plus réservé sur l'apport de Pôle emploi en termes de qualité de service et d'efficacité dans le retour à l'emploi.

Il faut certes se garder de faire de Pôle emploi le seul responsable du niveau élevé du chômage dans notre pays : bien d'autres données économiques et sociales entrent en jeu.

Cependant, les taux de retour durable à l'emploi restent très insuffisants : ainsi, 18 mois après l'inscription à Pôle emploi, à peine plus d'une personne sur deux (55 %) a retrouvé un emploi durable. Cela signifie, en miroir, que malgré 18 mois d'effort public, près d'une personne sur deux s'enfonce dans le chômage. Comment pouvons-nous accepter cette triste réalité ? Comment ne pas faire le parallèle avec l'augmentation de la charge de travail des conseillers que j'évoquais tout à l'heure ?

J'ai aussi le sentiment que les gains de productivité ont été poussés à leur maximum. Certes, quand bien même leurs conditions de travail quotidiennes sont extrêmement difficiles, les agents ont appris à « vivre avec » la pénurie d'effectifs. En réalité, ils n'ont pas le choix : des formations sont même organisées pour leur apprendre à optimiser leur portefeuille de demandeurs d'emploi. Mais cette « optimisation » sonne comme un renoncement à apporter un soutien à ceux qui en ont pourtant si cruellement besoin.

Ces constats posent question. Peut-on réellement espérer voir le chômage diminuer sans accorder de moyens supplémentaires à Pôle emploi – ou à d'autres acteurs compétents en matière de placement et d'accompagnement vers l'emploi – ou sans revoir l'étendue des missions de Pôle emploi ? N'est-on pas parvenu au bout de la logique de gains de productivité ?

*

(C) Chacun de nos concitoyens a le droit constitutionnel d'obtenir un emploi. Nous devons donc nous interroger sur les moyens que nous souhaitons accorder à la lutte contre le chômage. Quelles sont les options sur la table ?

Faut-il repartir d'une page blanche et recréer un nouvel opérateur ? Je ne le pense pas, pour l'ensemble des raisons évoquées : Pôle emploi est un opérateur globalement performant.

Faut-il au contraire consolider cet opérateur, tout en corrigeant les dysfonctionnements observés ? Il me semble que c'est l'objectif que nous devons poursuivre.

- Parmi les correctifs à apporter, la **question des moyens** est à mes yeux cruciale. Je suis bien évidemment conscient des contraintes budgétaires qui pèsent sur l'ensemble des opérateurs de l'État. Mais le retour à l'emploi ne devrait-il pas être la priorité absolue ? À tout le moins, compte tenu des missions nouvelles de Pôle emploi et des tensions qui pèsent déjà sur ses effectifs, il est indispensable de cesser l'hémorragie d'effectifs et de les stabiliser pour les années à venir.

- Nous devons également nous interroger sur le **rôle de régulateur des acteurs du service public de l'emploi** que s'est attribué Pôle emploi. Grâce à sa taille et à sa capacité d'action, mais aussi par la déconcentration de son pilotage et les nombreux partenariats noués avec l'ensemble des acteurs de l'emploi, Pôle emploi est identifié comme l'interlocuteur incontournable, au risque parfois d'étouffer la plus-value de ces derniers.

- ➡ S'agissant des **partenaires de Pôle emploi**, ma position est sans équivoque : je ne suis pas partisan d'une intégration par Pôle emploi de l'un ou l'autre de ses partenaires. L'identité et l'expertise de chacun, auprès de publics bien identifiés, sont des atouts qui doivent être préservés. Il faut cependant mieux articuler ces acteurs, simplifier le « mille-feuilles » pour améliorer sa lisibilité, son efficacité et, surtout, éviter les redondances.

- ➡ S'agissant du **recours à la sous-traitance**, il me paraît tout d'abord indispensable qu'un audit exhaustif sur les modalités de

recours aux opérateurs privés de placement par Pôle emploi soit réalisé et qu'*a minima* les informations relatives au recours à la sous-traitance soient plus transparentes qu'aujourd'hui.

De plus, le recours aux opérateurs privés ne devrait plus être un tabou, pour au moins deux raisons :

– la première est que tout ce qui peut être positif en termes de retour à l'emploi doit être mobilisé. Or, Pôle emploi est peut-être parvenu à un plateau en termes de gains d'efficience : sans moyens supplémentaires, ses capacités d'intervention seront désormais limitées. Pourquoi, dès lors, ne pas laisser leur chance aux opérateurs privés de placement, notamment pour les activités que Pôle emploi ne peut pas assurer dans de bonnes conditions ? ;

– la seconde raison tient au positionnement quasi « monopolistique » de Pôle emploi sur le marché de l'emploi, qui ne trouve pas de justification légitime à mes yeux. Après tout, pourquoi un demandeur d'emploi ne pourrait-il pas être davantage acteur de son parcours de recherche d'emploi, en choisissant le prestataire de son choix parmi un panel sélectionné ? Si l'on offrait aux opérateurs privés la possibilité de se structurer pour proposer une offre alternative à celle proposée par Pôle emploi, tout le monde serait gagnant.

Je suis convaincu que le recours aux opérateurs privés ouvrira de nouvelles opportunités aux demandeurs d'emploi : il ne doit pas être seulement une variable d'ajustement de Pôle emploi. Une saine

émulation entre les acteurs du service public de l'emploi les incitera à innover et à trouver des solutions pour remettre les demandeurs d'emploi sur la voie d'un retour durable vers le travail.

- Je souhaiterais enfin aborder plus brièvement, au titre des correctifs à apporter, la question de la **gouvernance** de Pôle emploi. J'ai en effet été frappé par un certain décalage entre les défis concrets auxquels Pôle emploi doit faire face et le profil des membres du conseil d'administration de cet opérateur.

Comme je le mentionnais au début de mon intervention, avec 10 sièges sur 19, les organisations syndicales et les représentants des employeurs représentatifs au niveau national ont la part belle au conseil d'administration de Pôle emploi, mais ce choix s'est fait au détriment de réels connaisseurs de terrain. Pour dépasser cet écueil, l'on pourrait tout à fait envisager d'ouvrir le conseil d'administration à davantage d'experts du recrutement ou du monde de l'entreprise.

*

* *

En résumé, dix ans après sa création, Pôle emploi a su globalement démontrer sa capacité à être un opérateur moderne, plutôt réactif dans les réponses apportées aux usagers demandeurs d'emploi et entreprises. Les gains de productivité réalisés depuis plusieurs années sont indéniables ; ils ont permis, dans une certaine mesure, d'absorber le flux continu de nouveaux demandeurs d'emploi inscrits.

Néanmoins, l'exercice – imposé par les contraintes budgétaires – consistant à **faire sans cesse plus ou mieux avec moins** est dans une impasse : les conditions de travail des conseillers et le service rendu aux usagers sont trop souvent dégradés ; le champ d'intervention des différents acteurs du service public de l'emploi doit être clarifié.

Au nom de chacun des 5,6 millions de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi ⁽¹⁾ qui méritent de retrouver un emploi et de tous ceux qui, un jour, seront confrontés à l'épreuve difficile du chômage, nous devons sans tarder apporter des correctifs pour faire de Pôle emploi le grand acteur du service public de l'emploi que nous avons imaginé.

(1) En moyenne au quatrième trimestre 2018, en France métropolitaine, le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi et tenues de rechercher un emploi (catégories A, B, C) s'établit à 5 605 000. Parmi elles, 3 418 600 personnes sont sans emploi (catégorie A) et 2 186 400 exercent une activité réduite (catégories B, C). Source : DARES indicateurs, janvier 2019, n° 003.

AUDITIONS DE M. STÉPHANE VIRY, RAPPORTEUR DE LA « MISSION FLASH » SUR PÔLE EMPLOI

(par ordre chronologique)

- **Pôle emploi** – **M. Jean Bassères**, directeur général, et **M. Paul Bazin**, directeur de la stratégie et des affaires institutionnelles
- *Table ronde des syndicats de Pôle emploi :*
 - **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** – **M. David Vallaperta**, secrétaire, et **Mme Sandrine Etienne**, secrétaire adjoint du secteur emploi de la fédération CFDT PSTE
 - **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Emploi** – **Mme Sylvie Amblot-Aazzabi** et **M. Wilfrid Wagner**
 - **Confédération générale du travail (CGT)** – **Mme Nathalie Potavin**, déléguée syndicale centrale CGT, et **M. Pierre Athenour**, délégué syndical
 - **Syndicat national du personnel de Pôle Emploi (SNAP)** – **Mme Aline Gavatz**, et **M. Frédéric Pichon de Bury**, membres du conseil national
 - **Syndicat national unitaire (SNU) Pôle Emploi FSU** – **M. Michel Breuvart**, membre du Bureau national
 - **Solidaires-Sud Emploi** – **Mme Nathalie Kleinclauss**, conseillère en gestion des droits, défenseur prud'homal Solidaires, et **Mme Magalie Amaouz**, conseillère à l'emploi et syndicaliste Solidaires SUD Emploi
 - **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – **M. Christophe Benhacene**, représentant syndical
 - **Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO) Pôle emploi** – **M. Xavier Urbain**, et **M. Fabien Milon**
 - **Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) Pôle emploi** – **M. Frédéric-Paul Martin**
 - **Continuons la lutte (CLL)** – **Mme Margot Undriener**, secrétaire générale, et **Mme Sylvie Leroy-Pierron**, membre du bureau national
- *Table ronde de représentants des demandeurs d'emploi :*
 - **Agir ensemble contre le chômage** – **Mme Catherine Quentier**, membre
 - **Mouvement national des chômeurs précaires (MNCP)** – **M. Pierre-Édouard Magnan**, délégué fédéral, et **Mme Claire Pauchet**, assistante

– **Confédération générale du travail (CGT) chômeurs** – **M. Tennessee Garcia**, secrétaire général CNTPEP CGT, et **M. Raphaël Da Silva**, membre du comité national des travailleurs privés d’emploi et précaires

➤ *Table ronde des partenaires de Pôle emploi :*

– **CAP emploi – SAMETH** - **Mme Valérie Lanneau**, directrice Cap emploi 77

– **Union nationale des missions locales (UNML)** – **M. Claude Fournet**, vice-président, et **M. Serge Kroichvili**, délégué général

➤ **Tingari** – **Mme Bénédicte Guesné**, directrice, et **M. Fabrice Veyre**, directeur des opérations

➤ **M. Bertrand Martinot**, directeur général adjoint des services de la région Île-de-France, en charge du développement économique, de l’emploi et de la formation

➤ **UNEDIC** – **Mme Patricia Ferrand**, présidente, et **M. Vincent Destival**, directeur général

➤ *Table ronde des organisations patronales :*

– **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** (*) – **Mme Élisabeth Tomé-Gertheinrichs**, directrice générale adjointe en charge des politiques sociales, **M. Guillaume Leblanc**, directeur des affaires publiques, et **M. Pierre-Matthieu Jourdan**, directeur de mission à la direction des relations sociales

– **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)** (*) – **M. Jean-Michel Pottier**, vice-président en charge des affaires sociales, et **Mme Sabrina Benmouhoub**, chargée de mission affaires publiques

(*) *Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale*

DÉPLACEMENT À L'AGENCE PÔLE EMPLOI DE ROUBAIX CENTRE

- **Mme Zohra Elbasri**, directrice
- *Table ronde d'agents de Pôle emploi*
- *Table ronde de demandeurs d'emploi*
- *Table ronde de représentants d'entreprises*
 - **Sage-S – M. Yacine Rezig**, gérant
 - **Zeeman – Mme Sylvianne Bruynsteen**, responsable régionale
 - **El Hamra et Amara Collection – Mme Fatma Guellal**, chargée de recrutement
 - **Matelas Mousse – M. Mohamed Ahartan**, directeur
 - **Association Soutien Emploi Service – M. Sérigné Diop**, président
- *Table ronde de partenaires*
 - **Emmaüs Connect – Mme Constance Colliot**, chargée de mission
 - **Association « Autour des rythmes actuels » – Mme Lauriane Ventura**, chargée de projet médiation culturelle
 - **Cap emploi – Mme Isabelle Lecerf**, directrice, et **Mme Sylvie Guerez**, conseillère
 - **Mission locale de Roubaix – Lys les Lannoy – Mme Sylvie Douterlungne**, directrice