

# PÔLE EMPLOI, L'URGENCE D'UNE RÉNOVATION

À l'heure où le chômage est devenu une préoccupation nationale, il est impératif de dresser un état des lieux de notre service public de l'emploi. Depuis 2008, il est assuré essentiellement par Pôle emploi. Face à un afflux massif de demandeurs d'emploi en raison de la crise, le service public a fait appel à des opérateurs privés. La sous-traitance de prestations à des opérateurs privés de placement (OPP) a été fortement développée. Ce mode de gestion est chose courante dans de nombreux pays. Ainsi, le Royaume-Uni comme l'Australie font massivement appel à des opérateurs privés. Accompagnement individualisé et spécialisation des agents sont les principes qui fondent le succès de ces modèles, mais que Pôle emploi n'a pas encore vraiment intégrés, Pôle emploi où l'on compte en moyenne 160 chômeurs par agent.

À l'heure où le nouveau directeur de Pôle emploi, Jean Bassères, présente son plan 2015, la Fondation iFRAP pose la question : comment réformer ce système qui ne satisfait ni les agents, ni les demandeurs d'emploi, ni les entreprises ? C'est l'objet de notre étude.

■ **Avec des effectifs totaux pourtant plus nombreux dans le service public de l'emploi français qu'au Royaume-Uni, 62 000 contre 53 000 équivalents temps plein, Pôle emploi accompagne moins bien les demandeurs d'emploi.**

■ **La logique du métier unique pour tous les agents, qui a prévalu avec la fusion, s'est soldée par un échec.**

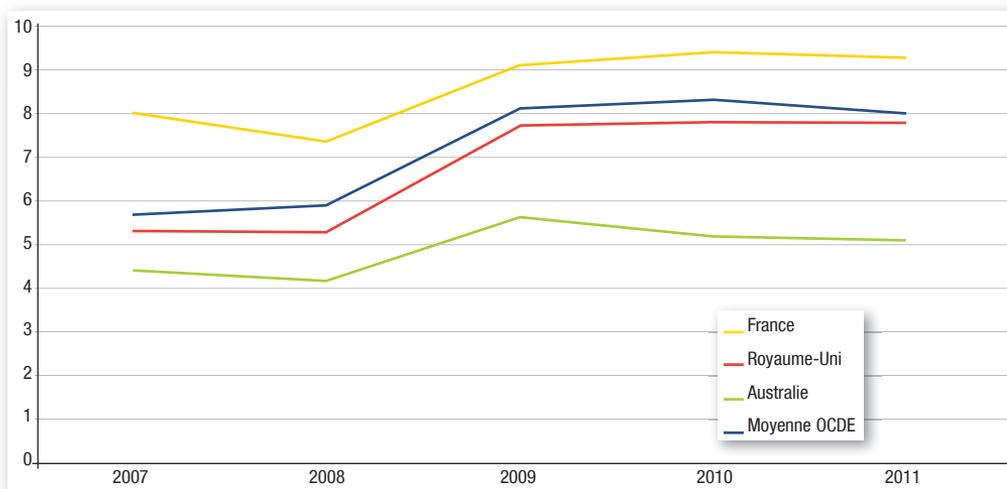
■ **D'après nos estimations, le coût de placement dans un emploi durable par Pôle emploi est environ 1 000 euros plus cher que par un OPP.**

■ **Les modèles britannique et australien pourraient inspirer une réforme, aujourd'hui devenue indispensable, de Pôle emploi. Eux privilégient la spécialisation, l'externalisation des missions et la mutualisation des données et des outils.**

# 1 Apprendre des bons exemples étrangers

Un rapide regard sur les taux de chômage hors de France, donne la mesure à la fois de l'urgence qu'il y a à renforcer notre service public de l'emploi, et de l'efficacité d'autres pays dans ce domaine. Il ne s'agit évidemment pas de nier

le rôle premier de la situation économique dans la résorption ou non du chômage, mais bien de rechercher comment, à conjoncture égale, permettre à plus de sans-emploi de retrouver un travail.



Il n'est jamais inutile de s'inspirer de modèles étrangers aux résultats probants. Voici un bref aperçu des points clés qui font des services publics de l'emploi britannique et australien des exemples instructifs pour la France en matière de placement des demandeurs d'emploi.

## Le service public de placement britannique

Au Royaume-Uni, l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi sont assurés d'une part par l'agence publique *Jobcentre Plus* (qui se charge aussi de l'indemnisation des chômeurs) et d'autre part par des organismes privés à but lucratif ou non. Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) publié en janvier 2011 compare notamment les services publics de l'emploi français et britannique. Il

souligne une différence fondamentale entre les deux systèmes en ce qui concerne l'importance accordée à l'accompagnement des chômeurs. C'est cette différence qui semble la plus pertinente pour expliquer la différence de réussite des deux SPE. « *L'action du SPE, focalisée sur l'intensification des contacts avec les demandeurs d'emploi en Grande-Bretagne [...], 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.* » (rapport IGF, p. 3). Au total, le rapport évalue à 50 % la part des effectifs du SPE britannique qui se consacre directement à l'accompagne-

### Effectifs comparés en équivalents temps plein (ETP) pour l'ensemble des SPE français et britannique (hors sous-traitance)

	Effectifs du SPE (hors sous-traitance)	Effectif ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT	Effectif ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi (statistiques nationales)
<b>France</b>	62 056	215	150
<b>Royaume-Uni</b>	53 844	221	349

Source : rapport IGF n° 2010-M-064-02.

### Effectifs comparés des missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi (hors sous-traitance)

	Effectif ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT	Effectif ETP pour 10 000 Demandeurs d'Emploi (statistiques nationales)
<b>France</b>	71	50
<b>Royaume-Uni</b>	113	178

Source : rapport IGF n° 2010-M-064-02.

ment des chômeurs, contre 33 % seulement en France. Dans la pratique, le demandeur d'emploi doit se rendre toutes les deux semaines, voire toutes les semaines dans le *Jobcentre Plus* le plus proche, afin d'être suivi dans ses démarches et accompagné dans ses recherches. Ces rendez-vous réguliers sont assortis d'entretiens plus approfondis avec un conseiller personnel. Les agents de *Jobcentre Plus* sont par ailleurs fortement spécialisés afin d'individualiser au maximum le suivi.

Avec l'introduction d'un nouveau programme en 2011, le *Department for Work and Pensions* (DWP)<sup>1</sup> compte renforcer le rôle des opérateurs sous-traitants. Selon un rapport du *National Audit Office* – la Cour des comptes britannique – paru le 24 janvier 2012, ce sont 1 à 1,5 million de chômeurs les plus en difficulté (ceux qui ont une plus longue durée d'indemnisation, ceux considérés comme gravement défavorisés ou handicapés) qui devraient désormais être pris en charge par des sous-traitants chaque année ; cela pour un coût total annuel de 651 millions de livres, soit 812,9 millions d'euros. On peut donc estimer le coût moyen annuel de prise en charge d'un

chômeur entre 530 et 800 euros. Le taux de placement escompté par le rapport se situe entre 36 et 38 % (estimation haute par les sous-traitants, estimation basse par le ministère).

Quant au coût de placement par l'agence publique *Jobcentre Plus*, il est difficile de l'estimer en l'absence de ventilation du budget de l'agence par mission. Son budget annuel (hors prestations et indemnités) s'élevait pour l'année budgétaire 2010-2011 à 3,57 milliards de livres, soit 4,5 milliards d'euros, en baisse de 4,35 % par rapport à l'année précédente.

### Le service de placement australien

L'ensemble du service public de placement est confié au secteur privé rassemblé dans un réseau principal : le *Job Services Australia* (JSA). Sont regroupés dans ce réseau 141 organismes, dont 79 % sont à but non-lucratif, qui sont évalués tous les trois mois en fonction de leurs performances. Sélectionné initialement par un appel d'offres du ministère de l'Emploi (DEEWR)<sup>2</sup>, chaque organisme peut voir sa position remise en cause, négativement ou positivement, par les résultats obtenus dans ces évaluations. Rendues publiques sous la forme d'une note sur une

1 ■ Le ministère du Travail britannique.

2 ■ Department for Education, Employment and Workplace Relations.

## Le paiement des prestataires

En €	Frais du service (Service fees)	EPF crédit	Frais de placement (Placement fees)	Frais de résultat (Outcome fees)
<b>Stream 1</b>	Jusqu'à 630	9	310 – 440	0 – 1 190
<b>Stream 2</b>	Jusqu'à 713	443	310 – 443	359 – 1 886
<b>Stream 3</b>	Jusqu'à 903	887	310 – 443	359 – 4 256
<b>Stream 4</b>	Jusqu'à 2 205	887 – 1 330	310 – 443	718 – 4 256

Source : Impacts of the new Job Seeker Framework, The Report of the independent Review to the Parliament of Australia, Sept. 2010.

Profil des demandeurs d'emploi	Employment outcomes	Education outcomes	Positive outcomes
<b>Stream 1</b>	60,7	21,9	71,9
<b>Stream 2</b>	55,0	20,8	67,3
<b>Stream 3</b>	37,9	21,0	53,7
<b>Stream 4</b>	29,0	18,2	42,4
<b>Total</b>	<b>48,8</b>	<b>20,8</b>	<b>61,7</b>

Source : DEEWR, Labour Market Assistance Outcomes, December 2011.

échelle de 1 à 5 (« *star ratings* »), ces évaluations obligent les organismes de placement à sans cesse parfaire leurs méthodes.

L'objectif du réseau JSA est la flexibilisation et la personnalisation de l'accompagnement du demandeur d'emploi, afin d'assurer un retour optimal dans le marché du travail. Il est donc difficile d'établir avec exactitude les effectifs mobilisés par l'ensemble de ce système en raison de sa nature éclatée et de l'autonomie dont dispose chacun des opérateurs dans sa gestion et son organisation.

De 2009 à 2012, le DEEWR disposait d'un budget pluriannuel de 4,9 milliards d'euros dédié à l'externalisation du SPE.

Le DEEWR rémunère ses prestataires par demandeur d'emploi pris en charge et en fonction du courant, « *stream* », dans lequel il est classé selon sa distance avec le marché du travail.

Le forfait de service est un paiement trimestriel pour chaque demandeur d'emploi. L'*Employment Pathway Fund* (EPF) *credit* est une somme disponible sur le fonds éponyme pour le prestataire, afin qu'il fournisse au demandeur

d'emploi des services supplémentaires (formations, conseils...). Le forfait de placement est payé lorsque le demandeur d'emploi accomplit un nombre d'heures spécifié dans un poste qu'il a obtenu grâce au prestataire. Enfin, le forfait de résultat est versé si le demandeur d'emploi accomplit 13 semaines (« *pathway outcome* ») ou 26 semaines (« *full outcome* ») dans son nouveau poste.

En ce qui concerne les résultats du SPE australien, trois types de données sont disponibles : celles des « résultats positifs » (*positive outcomes*), celles des chômeurs en formation (*education outcomes*) et celles des placements effectifs (*employment outcomes*). Ces résultats comptabilisent et ventilent les demandeurs d'emploi pris en charge selon qu'ils se trouvent, au bout de trois mois, à nouveau employés (*employment outcomes*), en formation ou en stage (*education outcomes*). Les résultats positifs correspondent à la somme des deux catégories, une fois pris en compte les demandeurs d'emploi ayant à la fois retrouvé un emploi et suivant une formation.

## 2 | L'urgence d'une réforme de Pôle emploi

Pôle emploi, établissement public administratif, a été créé à la fin de 2008 par fusion d'un autre établissement public, l'ANPE, auparavant chargé de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi, et d'associations de droit privé, gérées paritairement par les partenaires sociaux, les Assedic, auparavant chargées de l'indemnisation des demandeurs d'emploi et du recouvrement des cotisations d'assurance chômage. Sa situation n'est pas satisfaisante à plusieurs titres.

### Une gestion du personnel problématique

Un des éléments clés de la question « Pôle emploi » réside dans la situation du personnel. Est-il suffisant ? Quelles doivent être ses missions ? Etc.

### Les effectifs

Les effectifs sont un point sensible à Pôle emploi, car après avoir beaucoup embauché au cœur de la crise (1 000 CDI et 840 CDD en 2009), l'établissement n'a pas pu, sous l'injonction de l'État, renouveler ces emplois, revus à la baisse en novembre 2011 (1 500 CDD non renouvelés et 300 CDI non remplacés). Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) estimait l'effectif de Pôle emploi à environ 50 000 en juin 2010 (en chiffres bruts), soit environ 46 600 ETP.

Le rapport de l'IGF de 2011 donne, lui, les effectifs globaux du SPE et les estimait à 62 056 ETP en 2010. Il en fournit par ailleurs la répartition par mission en les comparant aux effectifs du service public britannique.

### Effectifs des SPE français et britanniques par mission (ETP)

	France	Royaume-Uni
Accueil du demandeur d'emploi	6 459	6 182
Indemnisation du demandeur d'emploi	9 068	8 607
Accompagnement des demandeurs d'emplois	20 621	27 515
Services aux employeurs	6 307	2 417
Supervision, support, autres effectifs non ventilés	19 600	9 123
<b>Total</b>	<b>62 056</b>	<b>53 844</b>

Il est frappant de noter la différence, déjà évoquée plus haut, entre les deux pays en ce qui concerne la part des effectifs consacrée à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Une autre différence notable est celle des effectifs de « *supervision, support, autres effectifs non ventilés* ». On compte plus de 10 000 ETP supplémentaires en France. Une telle différence ne se justifie pas par les résultats, qui sont meilleurs du côté britannique ; elle témoigne au contraire des possibilités de réorganisation qui pourraient voir le jour. Il n'est en effet pas forcément nécessaire de recruter davantage d'agents, il

serait sans aucun doute plus efficace et plus pertinent de réorienter une partie d'entre eux vers les missions qui en ont besoin.

### Les compétences des agents :

#### le métier unique, une illusion

« *L'illusion du métier unique relevait de l'euphorie initiale suscitée par la fusion* » (Gabrielle Simon, CFTC). L'une des mesures envisagées avec la fusion ANPE-Unédic fut l'homogénéisation des compétences des agents de la nouvelle institution. Un agent de Pôle emploi se devait désormais de savoir gérer et l'indemnisation et le suivi

3 ■ Repères et analyses, Études, « Le recours aux opérateurs privés de placement, les résultats de l'étude qualitative menée en 2011 », n° 37, février 2012.

des chômeurs, illustrant au niveau individuel le principe de la fusion au niveau institutionnel. Mais le manque de temps, du fait de la hausse du nombre des demandeurs d'emploi, ainsi que les résistances internes aux changements ont mis le projet entre parenthèses. Actuellement, seulement 20 % des effectifs seraient donc considérés comme polyvalents.

Le rêve du métier unique fut, en réalité, une source de crispation interne, un projet synonyme même de perte de professionnalisation et vécu comme une vraie peur. En interne, les tensions demeurent fortes. Les lieux de travail ont changé, les statuts aussi, tout comme les relations hiérarchiques, etc. Chacune des zones de manœuvre et des marges d'action des employés a été remise en cause. Or, en même temps que se produisaient ces bouleversements internes, la charge de travail a explosé du fait de la crise, demandant un travail plus intense en moins de temps.

La principale conséquence de cette inconséquence managériale a été l'appauvrissement et la déroute de l'accompagnement des chômeurs. L'objectif théorique était auparavant qu'un conseiller suive en moyenne 60 demandeurs d'emploi, Pôle emploi admet que les portefeuilles de ses agents seraient vraisemblablement plus proches des 120 demandeurs d'emploi par agent. En réalité, chaque agent doit aujourd'hui prendre en charge en moyenne environ 160 personnes. **Ce constat converge vers celui de l'étude de l'IGF : en matière de retour à l'emploi, la France doit son échec à l'absence de réel suivi des chômeurs.** Cette cacophonie a conduit Pôle emploi à abandonner l'illusion du suivi mensuel personnalisé, reconnaissant qu'il était impossible de l'assurer en l'état.

Sur ce point, les OPP qui ont été sollicités par Pôle emploi à partir de 2009 saisissaient déjà

l'importance d'un accompagnement intensif et individualisé. Chez Manpower Égalité des Chances, par exemple, le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller ne peut excéder 50. Ce que soulignait La Dares dans sa publication *Repères et analyses*<sup>3</sup> en février dernier : « *De manière générale, les services délivrés par les OPP ont été plus personnalisés que ceux offerts par Pôle emploi.* » Cet accompagnement accru s'est doublé d'un service intensif supplémentaire adapté à certains profils de demandeurs d'emploi, les jeunes notamment (entretiens supplémentaires, aides à la rédaction de CV...). Les sondages auprès des demandeurs d'emploi le confirment, les chômeurs concernés ont ressenti le suivi comme plus personnalisé et sont plus satisfaits. La personnalisation du suivi par les OPP leur a permis de déterminer, notamment chez Sodie, un des principaux organismes de placement, avec une acuité plus importante, les paramètres les plus influents pour un retour le plus rapide possible à l'emploi. Le permis de conduire, par exemple, accroît de 8,9 % les chances pour un demandeur d'emploi de retrouver du travail ; pour quelqu'un ayant exercé une profession libérale auparavant, les chances s'élèvent de 7,7 %, etc. De telles informations sont indispensables pour perfectionner les méthodes de placements en les adaptant aux profils des demandeurs d'emploi.

### Une gestion financière fragile

Si le but d'un service public n'est pas le profit, l'efficacité financière et l'utilisation optimale des deniers publics restent des exigences primordiales. Pôle emploi peine à équilibrer sa situation financière et a adopté, en 2012, un budget en déficit de 59,2 millions d'euros.

Au-delà des frais abusifs qui ont pu être rele-

L'objectif théorique était auparavant qu'un conseiller suive **en moyenne 60 demandeurs d'emploi**, Pôle emploi admet que les portefeuilles de ses agents seraient **vraisemblablement plus proches des 160 demandeurs d'emploi par agent.**

Budget Pôle emploi 2012 (en millions d'euros) <sup>4</sup>			
Charges		Produits	
Intervention	797,9	Contribution assurance-chômage (Unédic)	3 024,9
Fonctionnement	3 994,2	Subvention de l'État	1 360
		Autres	348,1
<b>Total</b>	<b>4 792,1</b>	<b>Total</b>	<b>4 732,9</b>
<b>Résultat</b>		<b>Besoin de financement</b>	<b>59,2</b>

vés, comme les 135 000 euros dépensés pour le nouveau logo de Pôle emploi, il importe d'évaluer ce que coûte au final cet établissement au regard de son efficacité à remplir sa mission.

### Quel coût de placement ?

Les dépenses de fonctionnement (section IV du budget de Pôle emploi) prévues pour 2012 sont de 3 994 millions d'euros. Si on divise ce montant par le nombre d'agents de Pôle emploi prévus au budget, soit 45 422 ETPT (CDI + CDD), on obtient un coût moyen de fonctionnement par agent de l'ordre de 88 000 euros. En divisant ce chiffre par un nombre moyen de demandeurs d'emploi suivi par conseiller, de l'ordre de 120 à 160, on obtient un coût annuel moyen, avec placement ou non d'un demandeur d'emploi, de l'ordre de 550 à 750 euros en 2012. Un autre calcul, rapportant le coût de fonctionnement des seuls agents concourant aux fonctions accompagnement et placement (que l'on peut estimer grossièrement à environ deux tiers des dépenses de fonctionnement, soit 2,7 milliards d'euros pour 2012) au nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C inscrits à Pôle emploi (environ 4,2 millions au début de 2012), donnerait un coût annuel moyen par demandeur de l'ordre de 640 euros.

Du côté des opérateurs privés, le calcul est plus complexe et difficilement comparable aux estimations globales ci-dessus, la facturation de la sous-traitance et la durée de traitement pouvant varier d'un contrat à l'autre. L'IGF, qui a fait le calcul, données à l'appui, avait établi le coût moyen des OPP à 725 euros en 2009<sup>5</sup>.

La relative faiblesse du coût de suivi par les agents de Pôle emploi s'explique, au regard de ces chiffres, par le nombre élevé de deman-

deurs d'emploi suivis par chaque agent, nombre nettement supérieur à la moyenne observée dans des pays voisins tels que l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Le ratio élevé de demandeurs d'emploi par agent réduit artificiellement le coût moyen de suivi par agent.

Il s'agit maintenant de déterminer le coût de placement effectif d'un demandeur d'emploi dans un emploi durable (CDD de plus six mois ou CDI). Avant toute chose, précisons que notre comparaison ne peut porter pour Pôle emploi que sur le dispositif Cap vers l'entreprise (CVE) qui obéit aux mêmes contraintes et objectifs que ceux qui pèsent sur les OPP<sup>7</sup> : durée commune de huit mois et profils de demandeurs d'emploi comparables.

Pour Pôle emploi, sachant d'une part, qu'un conseiller coûte en moyenne 88 000 euros par an (cf. calcul supra), soit environ 58 660 euros ramené à huit mois, sachant d'autre part, qu'un conseiller CVE accompagne 50 demandeurs d'emplois<sup>8</sup> ce qui équivaut à un coût d'accompagnement moyen de 1 173 euros par demandeur d'emploi, sachant enfin, que le taux de placement affiché par Pôle emploi pour ce programme est de 43 %<sup>8</sup> à huit mois soit 21,5 demandeurs sur 50, il s'en suit que le coût de placement durable par le dispositif CVE est de 2 728 euros par demandeurs d'emploi en moyenne.

Pour les OPP, en divisant leur coût total pour l'État, de 349 millions d'euros en 2009<sup>9</sup>, par le nombre de chômeurs placés dans l'emploi durable (total des chômeurs suivis (481 000 en 2009<sup>9</sup>) multiplié par le taux de placement dans l'emploi durable), on obtient un coût de placement effectif oscillant entre 1 450 et 1 815 euros selon le taux de placement pris en compte (38 ou 55 %).

4 ■ Bulletin officiel de Pôle emploi, n° 118, 20 décembre 2011.

5 ■ Rapport IGF, annexe X.

6 ■ [www.unsa-pole-emploi.fr/files/fiche\\_agent\\_privé.pdf](http://www.unsa-pole-emploi.fr/files/fiche_agent_privé.pdf)

7 ■ C'est ce qu'ont choisi les chercheurs du Centre de recherche en économie et en statistiques (Crest) pour leur étude « Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise » de septembre 2009.

8 ■ Selon l'étude de la Dares de janvier 2012.

9 ■ Rapport d'information n° 713 du 5 juillet 2011, sur Pôle emploi, tome I, par Jean-Paul Alduy, sénateur.

En euros, en 2009	Pôle emploi - CVE	OPP
<b>Coût moyen de suivi</b>	1 173	725
<b>Coût moyen de placement effectif</b>	2 728	1 450/1 815

10 ■ Dans les mêmes conditions, le placement d'un demandeur d'emploi par Pôle emploi coûte 1 000 euros de plus en moyenne que par un OPP. Il semble difficile de fournir une estimation plus précise en l'absence de données sur le coût réel du dispositif CVE. Malgré nos demandes, Pôle emploi ne nous a pas transmis cette information.

www.unsapole-emploi.fr/files/fiche\_agent\_privé.pdf

11 ■ Rapport d'information n° 713, op. cit.

12 ■ Au contraire des irrégulières évolutions des effectifs, la masse salariale a augmenté fortement depuis la fusion. Les employés de Pôle emploi (et plus particulièrement ceux de l'ex-ANPE) ont grandement bénéficié de celle-ci. Les ex-ANPE

13 ■ Rapport du groupe de travail relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance-chômage.

14 ■ Masse salariale totale convertie en brut sur la base d'un taux de charges patronales/brut de 50 %.

### La masse salariale

avaient le choix entre la nouvelle convention collective (de droit privé) de l'Unédic, plus avantageuse et le maintien de leur statut de droit public. Plus de 80 % d'entre eux ont choisi la convention collective de l'Unédic, percevant une hausse des salaires de 20 %. Au total, ce sont près de 90 % des employés de la nouvelle agence Pôle emploi qui bénéficient de cette convention. En termes budgétaires, le surcoût total de l'adoption de la convention collective de l'Unédic pour Pôle emploi peut être estimé à 260 millions d'euros en année pleine. Tous les agents des DOM-TOM reçoivent désormais, par exemple, grâce à l'article 17 de la convention collective nationale, la « prime de vie chère », passée de 15 à 20 % du salaire de base avec la fusion<sup>10</sup>.

### La gestion immobilière

Avant la fusion, il y avait 830 agences ANPE et 630 pour les Assedic<sup>11</sup>. Or pour 2014, il est prévu 896 agences de proximité et 142 agences spécialisées<sup>12</sup>. La première convention tripartite entre Pôle emploi, l'État et l'Unédic souhaitait une rationalisation réduisant le parc immobilier de 1 565 à 1 082 sites dits « mixtes ». Cette rationalisation est encore loin d'être achevée. Aujourd'hui, Pôle emploi possède 30 % de son parc immobilier et loue le reste. 80 sites ont été rachetés aux Assedic, alourdissant d'autant le coût de la fusion. L'acquisition de ces biens immobiliers représente 324 millions d'euros et leur aménagement entre 80 et 90 millions d'euros. Au final, le coût du réaménagement du parc immobilier est estimé au minimum à 550 millions sur 5 années par le Sénat.

D'autre part, la restructuration territoriale s'est engagée en grande vitesse au moment où la conjoncture était la plus tendue. Ces modifications d'organisation spatiale ont accentué la dégradation de la qualité du suivi (perte de dossiers). À en croire le CESE, la situation immobilière ne sera véritablement stabilisée et pérenne qu'à l'horizon 2015.

Outre les surcoûts fusionnels de mise en place du nouveau réseau, on constate des problèmes d'organisation et de localisation car les distances réduites prévues entre les agences et les demandeurs d'emploi qui y sont rattachés (30 km au maximum à vol d'oiseau) n'ont pas toujours été respectées. À ce titre, Dominique-Jean Chertier, ancien président du conseil d'administration de Pôle emploi, reconnaît que face aux contraintes immobilières, l'activité administrative est par-

### Comparaison de l'évolution des effectifs avec l'évolution de la masse salariale

	2006 <sup>13</sup>	2012	Variation
<b>Effectif (CDD + CDI) en ETP</b>	27 631 + 14 573 = 42 204	45 422	+7,6 %
<b>Masse salariale brute (en milliards d'euros)</b>	1,24	1,96 <sup>14</sup>	+ 58 %

### La gestion immobilière

En millions d'euros	2009	2010	2011	2012 (budget prévisionnel)
<b>Loyers et entretien immobilier</b>	281,3	313,6	330,7	326,2

fois détachée des lieux d'accueil du public, avec une séparation physique et géographique des lieux de « *back-office* », réservés à l'administration, et de « *front-office* », destinés à l'accueil des usagers. Parfois, les agents doivent alterner leurs demi-journées entre ces sites. Ce que les agents de Pôle emploi appellent selon leur jargon le « *nomadisme* » est totalement contre-productif. Les agents se déplacent dans une même journée d'un site à un autre avec leurs dossiers à la main. Aujourd'hui, des navettes sont mises à disposition, mais la productivité reste amoindrie.

### Impossible transparence, impossible évaluation

Au-delà de la question des coûts du service public de l'emploi, reste posée celle de l'efficacité des opérateurs dans le placement, efficacité des plus difficiles à déterminer en raison de l'absence de transparence dont fait preuve Pôle emploi. Les chiffres ne sont que trop rarement homogènes pour être comparables. Ce problème d'*Open Data* rend par ailleurs difficile une évaluation non faussée du rôle des opérateurs privés. Sont-ils réellement moins efficaces que Pôle emploi? Mais remarquons que, dès le départ, la transparence et la clarté a posé problème dans les relations entre Pôle emploi et les OPP.

#### Une contractualisation compliquée avec les OPP

Le recours aux OPP s'est fait avec des conditions d'attribution des marchés peu explicites. Selon plusieurs sources, de nombreuses petites structures *ad hoc* avaient vu le jour uniquement pour récupérer les demandeurs d'emploi de Pôle emploi et engranger ainsi de solides bénéfices. Pour nombre d'entre eux, ces « faux entrepreneurs » étaient d'anciens chômeurs poussés par Pôle emploi qui ne voulait pas entendre parler des agences d'intérim. Certaines grandes structures n'ont pas, elles aussi, joué le jeu de la transparence en ne facturant pas la TVA dans le devis, alors que l'appel d'offres de Pôle emploi précisait explicitement que les offres devaient être TTC. Bien que ces cas restent marginaux, ils entachent la réputation du secteur. Manpower précise d'ailleurs que loin de faire des

bénéfices avec sa filiale « Égalité des Chances », il n'y a aucune marge dans cette activité et, qu'au vu des conditions d'attribution des flux de demandeurs d'emplois, il y a parfois eu des pertes. De plus, Pôle emploi a exigé des OPP le respect d'un cahier des charges extrêmement lourd. Cela s'explique, d'une part, par la rigidité du code des marchés publics et, d'autre part, en raison du contrôle que souhaitait exercer Pôle emploi. Ces conditions d'appels d'offres sont exigeantes au point qu'une entreprise comme Manpower Égalité des Chances a dû consentir un partenariat avec une autre société, Aksis, pour remplir intégralement les critères. Malgré la sur-réglementation de ces partenariats, les données qui en ont été tirées n'ont été ni publiées ni particulièrement exploitées.

Ces démarches longues et fastidieuses se sont accompagnées de rétentions d'informations de la part de Pôle emploi notamment<sup>15</sup>. Les difficultés administratives ont ainsi poussé la société Sodie à embaucher une personne dont la mission était uniquement de gérer les relations avec l'institution publique.

La collaboration entre Pôle emploi et les acteurs du secteur privé a reposé jusqu'à présent sur des bases contractuelles relativement instables. Il est nécessaire d'envisager la manière dont peut être établi un service public de l'emploi durable sur la base de cette coexistence en dépassant le stade du « bricolage » conjoncturel qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui. Pour cela, **il convient d'évaluer les qualités respectives des deux branches, publique et privée, qui remplissent ce service public.**

#### Une évaluation effective des résultats encore difficile

L'objectif principal d'un service public de l'emploi est le retour à l'emploi des personnes qui lui sont confiées. De nombreux exemples étrangers montrent que ce service peut être rempli par le secteur public comme par le secteur privé, dans ce dernier cas sous la forme d'une délégation de service public ou d'une sous-traitance contractualisée. Il est primordial aujourd'hui de faire le point sur les expériences menées en France ces dernières années, afin d'identifier les formules les plus efficaces pour notre pays.

15 ■ [www.groupe-alpha.com/data/document/lettre-cep-9-opp-sur-divan-15-02-2012.pdf](http://www.groupe-alpha.com/data/document/lettre-cep-9-opp-sur-divan-15-02-2012.pdf)

18

16 ■ En témoigne la conclusion mitigée de l'étude Luc Behaghel, Bruno Crépon et 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 », publiée en septembre 2009 (disponible sur [www.crest.fr](http://www.crest.fr)).

17 ■ De 2007 à 2009, l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi de niveau bac +2 fut sous-traité à des OPP dans certaines régions.

18 ■ <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/100103-noteintermediaire.pdf>

19 ■ <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2011-094.pdf>

20 ■ <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2012-002.pdf>

Comme nombre d'organismes publics, il est cependant difficile de fournir une évaluation précise du travail de Pôle emploi sur la base des données publiées par l'établissement et donc de comparer directement avec l'offre de placement privée. Les économistes eux-mêmes sont fort prudents pour interpréter les résultats de leurs modèles économétriques en ce qui concerne une comparaison public-privé<sup>16</sup>.

Les rares études auxquelles on peut accéder se sont principalement focalisées sur deux publics : les jeunes diplômés d'une part, les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion d'autre part.

L'une des études économétriques produites par la Dares a porté sur l'**insertion professionnelle des jeunes diplômés (minimum bac +2)** comparant l'action des OPP et celle de Pôle emploi<sup>17</sup> : « Le marché de l'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement : premiers résultats », par Bruno Crépon, Esther Dufflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot et Philippe Zamora. Une **première ébauche publiée en 2010<sup>18</sup> présente un meilleur placement de ces jeunes par les OPP à l'horizon de 8 mois comparé à Pôle emploi**. La seconde version devant étudier l'horizon à 12, 16 et 20 mois présente exclusivement les résultats des OPP en évitant de manière explicite la comparaison<sup>19</sup>. Les OPP semblent avoir au final un meilleur taux de placement pour les jeunes qui retrouvent facilement un CDD de plus de 6 mois.

À ceux qui objecteraient que l'emploi est un CDD, il est nécessaire de rappeler la situation conjoncturelle actuelle. Dans un contexte de crise, les entreprises recrutent avec davantage de pré-

cautions, privilégiant la souplesse offerte par le CDD sur les contraintes légales du CDI, à défaut de disposer d'un contrat de travail vraiment flexible comme le contrat unique par exemple. Il faut rappeler, d'autre part, le rôle de tremplin que peut jouer pour un jeune le CDD, qui est souvent le point de passage obligé en sortie d'études. Pour les autres publics de demandeurs d'emploi, il est bien audacieux de compter sur une progression de carrière après une période de chômage par rapport au dernier poste occupé. La priorité pour le chômeur doit être le retour à l'emploi, quel qu'il soit!

Une autre étude plus récente présente la comparaison effectuée entre OPP et Pôle emploi pour le **placement des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion**. Elle fut réalisée par Gwenn Parent, Anne Pasquereau, Anita Bonnet et Alexis Gaignon et publiée dans la publication *Analyses* de la Dares en janvier 2012<sup>20</sup>. Il faut faire attention ici à l'instrumentalisation des données. Si Pôle emploi peut se prévaloir d'un taux d'emploi supérieur (43 % face à 38 %) à 8 mois, l'étude ne tient cependant pas compte d'une différence dans la durée des dispositifs comparés. Il est certes vrai que le public est le même pour les dispositifs Cap vers l'entreprise (CVE) dispensés par Pôle emploi et Trajectoires emploi (TRA) dispensés par les OPP, mais pour une période de suivi de six mois commune aux deux, trois mois peuvent être rajoutés pour les CVE et non les TRA. Par conséquent, mesurer les résultats à 8 mois dans un tel cas fausserait totalement la comparaison des performances des dispositifs, Pôle emploi ayant eu 2 mois de plus pour placer les chômeurs! De surcroît, la Dares

**Impact sur l'obtention d'un CDD d'au moins 6 mois, à 8 mois  
Jeunes non employés initialement**

	Tous métiers recherchés	Métiers recherchés à forte concentration de jeunes diplômés (50 % des métiers les plus concentrés)	Métiers recherchés à très forte concentration de jeunes (25 % des métiers les plus concentrés)
<b>Impact du fait d'être accompagné par un OPP</b>	+ 6,4 %	+ 9,7 %	+ 9,7 %

Source : Dares, Analyses, n° 94, décembre 2011.

ne segmente pas les données entre Pôle emploi et les OPP (ou alors uniquement quand c'est à l'avantage de Pôle emploi) et ne fournit que des moyennes des deux. La comparaison est donc souvent impossible, ce qui rend alors l'étude inexploitable et exempte Pôle emploi d'une mise en comparaison. Sollicités par la Fondation iFRAP, la Dares et le ministère du Travail n'ont pas souhaité communiquer les sources complètes de ces données.

Il faut noter en outre l'existence d'erreurs statistiques signalées par les OPP, notamment en ce qui concerne les demandeurs d'emploi ne fournissant pas les justificatifs d'emploi. Faute de ces justificatifs, certains OPP n'ont pas été rémunérés intégralement et les statistiques incluent une marge d'erreur concernant leur résultat réel. Manpower Égalité des Chances

nous a confié dans un entretien avoir un taux de placement de l'ordre de 57 % dans l'emploi durable, bien loin du taux moyen de 38 % avancé par la Dares.

Enfin, l'établissement public avait souhaité que soit réalisée une évaluation précise des dispositifs mis en place par les OPP en mettant en lumière les différences avec les siens, s'adressant pour cela à des cabinets d'audit privés. Mais une fois le rapport produit et remis à Pôle emploi, il est impossible d'y avoir accès, l'agence n'ayant pas souhaité sa divulgation.

	OPP	Pôle emploi (CVE)
Taux de placement dans l'emploi durable (GDI ou CDD > 6 mois)	38/57 %	43 %

### 3 La délégation de service public, une solution ?

Après cet aperçu, il est essentiel de définir ce à quoi pourrait ressembler un service public de l'emploi rénové. Les réformes à faire sont nombreuses et urgentes. Petit panorama des points à améliorer en priorité.

#### Recentrer Pôle emploi sur les missions d'accueil et d'indemnisation

La fusion ou l'unification de l'ANPE et des Assedic dans un service public de l'emploi unique n'a pas été intégrale. Il reste un certain nombre de doublons coûteux et dont les missions pourraient être assumées par Pôle emploi de manière à clarifier un paysage resté complexe. La constitution d'un guichet unique est une priorité, en réunissant les opérateurs suivants, tous dépendant déjà du ministère du Travail et de l'Emploi.

■ **Les missions locales (ML)** dédiées à l'insertion des jeunes. Selon un accord passé entre Pôle emploi, l'État et le Conseil national des missions locales (CNML), Pôle emploi doit orienter chaque année 150 000 jeunes vers les missions locales. En 2010, Pôle emploi avait financé ce

service à hauteur de 467 millions d'euros<sup>21</sup>. En réalité, les missions locales servent bien souvent à Pôle emploi de soupape de désengorgement : plus d'un million de jeunes environ passeraient chaque année par les missions locales au lieu des 150 000 conventionnels.

■ **Les maisons de l'emploi** créées en application du plan Borloo de 2004. Fin 2008, on en comptait 217. Leur dotation publique ne cesse de baisser : 95,5 millions d'euros en 2010, 62,4 millions d'euros en 2012. Elles sont gérées par les collectivités territoriales et possèdent des missions proches de celles des chambres de commerce (prospective, organisation de l'économie sur un territoire, formations) ainsi que de Pôle emploi (placement, recrutement, services aux entreprises). Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 2008, dans une insertion sur « *l'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi* », avait souligné leur difficile gestation en les qualifiant ainsi : « *Un dispositif qui doit encore trouver sa place* », ce qui signifie *a contrario* qu'il n'était pas évident qu'elles en

21 ■ Rapport CESE, juin 2011, p. 50.

aient une. Jusqu'à aujourd'hui, les maisons de l'emploi sont venues se surajouter à toutes les autres institutions qui remplissent des missions de ce type, une création qui aurait eu du sens si le reste du service public avait été réorganisé en cohérence. Dommage, car ce sont 62,4 millions qui auraient pu permettre, par exemple, à Pôle emploi d'adopter un budget à l'équilibre!

**En achevant l'unification du service public de l'emploi, ce sont des dizaines de millions d'euros de subventions d'État que l'on pourrait économiser pour combler le déficit et redonner des marges de manœuvre à l'institution.** Sans compter les 467 millions d'euros de frais payés par Pôle emploi qui pourraient être aussi réinjectés.

À côté de ces réseaux, il faut aussi rappeler le rôle que jouent les collectivités territoriales, notamment les départements, qui gèrent le Revenu de solidarité active (RSA), les régions et la formation professionnelle. Ces services publics connexes à la mission de Pôle emploi ne lui sont distincts que pour des raisons politiques, ne garantissant en rien l'efficacité globale de ces missions.

Une fois l'agence publique réunifiée, **il serait primordial de recentrer Pôle emploi dans les missions d'accueil des demandeurs d'emploi et d'indemnisation.** L'agence publique doit se concentrer sur un rôle de guichet unique à l'adresse des demandeurs d'emploi, c'est le préalable à une clarification et à une meilleure communication entre toutes les parties. Avec cette fonction d'accueil et d'orientation, Pôle emploi ne devrait conserver en propre que sa mission d'indemnisation, mission qui pourrait d'ailleurs être plus largement automatisée dans la mesure où le système d'allocation pourrait lui-même être simplifié.

**Dans ce recentrage, la question de l'informatique doit être considérée avec une attention particulière.** L'informatique reste pour l'instant l'une des carences principales de Pôle emploi, ce qui explique sans doute pour partie l'impossible ouverture des données. Aussi bien les OPP que les demandeurs d'emploi ont fait part des difficultés auxquelles ils avaient été ainsi confrontés : lenteur des machines, manque de standardisation

des données qui complique la communication... Un système unique pour tous les acteurs du SPE, comme celui utilisé en Australie faciliterait la mobilité des dossiers et l'ensemble des communications.

## Une délégation de service public à l'image du modèle australien

Si les deux missions d'accueil et d'indemnisation des demandeurs d'emploi reviennent à Pôle emploi, les autres missions, principalement l'accompagnement et le placement, pourraient, elles, être largement confiées au secteur privé, notamment sans but lucratif, sur la base d'une délégation de service public. Il serait plus facile aux opérateurs privés, bien plus souples que Pôle emploi, de s'adapter aux variations de la conjoncture. Ils ont en outre déjà démontré leur meilleure capacité à accompagner les demandeurs d'emploi, élément clé du retour à l'emploi, cela à moindre coût. On peut aussi penser que les agents actuels de Pôle emploi, en sortant de l'établissement du fait de la réduction de son périmètre d'action, créent leurs propres organismes de placement en mettant à profit leur expertise..

**Les organismes à but non lucratif** seraient des partenaires naturels pour ces tâches. Cette sollicitation du tiers secteur fonctionne déjà très bien en Australie, où près de quatre opérateurs sur cinq sont sans but lucratif, et sur certains segments en France aussi. Citons par exemple le réseau Cap emploi qui regroupe des organismes spécialisés dans l'accompagnement et le placement des personnes en situation de handicap (cf. encadré). Une telle spécialisation, que faciliterait la délégation en suscitant le libre développement d'expertises et de compétences propres parmi les opérateurs, est la garantie d'un meilleur accompagnement, d'un accompagnement plus ciblé, adapté aux profils divers des demandeurs d'emploi.

La souplesse offerte par le système de la délégation à l'australienne permettrait ensuite de développer des initiatives originales, innovantes et efficaces en termes de démarche et de méthode, comme celle de la Fondation du sport (cf. encadré). Le rôle de Pôle emploi serait sim-

## L'expérience en France d'un réseau spécialisé d'organismes de placement

**Cap emploi** a pour objectif l'insertion des personnes en situation de handicap. Refondé en 2005 (les premières expériences datent des années 1970), ce réseau compte près de 118 organismes de placements spécialisés (OPS) répartis sur tout

le territoire. En 2009, **le réseau Cap emploi a contribué au recrutement de 52 479 personnes handicapées. Les contrats durables (CDI et CDD de plus de 12 mois) représentent 49 % des contrats signés**<sup>22</sup>.

plement d'orienter les demandeurs d'emploi et de fixer les objectifs aux opérateurs délégués, un cadre général dans lequel ces derniers pourront évoluer et innover selon leurs expériences et expertises.

Cette délégation de service public doit par ailleurs se faire sur des bases transparentes et exigeantes. Le financement pourrait se faire sur une base double : celle d'un chèque de placement forfaitaire délivré par Pôle emploi permettant au demandeur d'emploi de choisir l'opérateur qu'il juge le plus compétent d'une part, et celle d'une subvention pour charge de service public versée par le ministère aux opérateurs en fonction de leurs résultats et du profil des chômeurs placés à l'image du système de tarification australien d'autre part.

Le secteur associatif est enfin plus à même de recevoir des financements privés de personnes physiques ou morales, qui jugeraient l'action de tel ou tel organisme pertinente et digne d'être encouragée. Sans remplacer les fonds publics contractuels, ce mode de financement donnerait une marge de manœuvre d'autant plus grande à

ces organisations que leur action sera bénéfique pour les chômeurs et pour la société dans son ensemble.

**Dans un tel partage des missions, le ministère du Travail et de l'Emploi doit prendre en charge une partie de ce qu'on appelle les fonctions supports.** Il doit fournir un ensemble d'outils et de matrices standard à l'intention de l'ensemble des acteurs du service public : logiciel, base de données uniques, documentation légale, etc. Ils permettront *a posteriori* une meilleure agrégation des données au niveau global. Ce travail statistique doit d'ailleurs rester une fonction essentielle de l'administration centrale, dans une optique renforcée de libre accès aux données.

Au regard des données disponibles à l'étranger, en Australie par exemple, celles fournies par le SPE français paraissent bien maigres. **L'absence d'ouverture effective des données publiques empêche une évaluation objective et apaisée de l'efficacité des opérateurs, dans un domaine qui en a cruellement besoin.** En 2011, la Cour des comptes avait déjà épinglé l'opacité des indi-

22 ■ [www.agefiph.fr](http://www.agefiph.fr)

## La Fondation du sport et son projet Sport emploi

Sport emploi, anciennement Opération Rugby emploi, vise à accompagner les jeunes (18 à 25 ans) en difficulté d'insertion mais motivés.

■ **Démarche** : dynamisation du projet professionnel par une pédagogie inspirée du sport (performance), accompagnement individuel et collectif, coaching pour renforcer les aptitudes sociales, mobilisation des réseaux du sport et des entreprises.

■ **Méthode** : un module de formation de 3 à 6 mois, alternance entre formation théorique au sein du club et périodes de stage au sein des entreprises

partenaires, travail en équipe (réalisation d'un projet collectif), mobilisation des professionnels du club autour de la formation.

Les résultats sont très positifs : près de 80 % de placements pour les dernières promotions, pour un modèle innovant d'insertion fondé sur des partenariats multiples avec des entreprises et des clubs sportifs. Ce système témoigne aussi de l'importance de la motivation des demandeurs d'emploi, qui est un élément essentiel pour la Fondation dans la sélection des dossiers.

22

23 ■ Analyses de l'exécution du budget de l'État par missions et programmes, exercice 2011, Mission travail et emploi, la Cour des comptes, mai 2012.

24 ■ « Pour une dynamique territoriale de l'emploi, stratégie de territorialisation de Pôle emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placement », avril 2010.

cateurs, qui changent régulièrement empêchant un suivi réel à long terme. Les objectifs passent de 37 à 17 et les indicateurs de 95 à 47. Enfin, les indicateurs concernant spécifiquement Pôle emploi sont renseignés par l'agence elle-même qui n'hésite pas à faire aussi de la rétention d'information. D'où la recommandation suivante de la Cour des comptes : « *Améliorer la pertinence et stabiliser les indicateurs de performance afin de mettre en œuvre, conformément aux objectifs de la LOLF, un véritable pilotage des crédits par la performance.* »<sup>23</sup> Par-dessus tout, l'établissement Pôle emploi doit arrêter de réaliser lui-même ses enquêtes de satisfaction et ses évaluations. Il ne peut être juge et partie.

### Nécessité d'une gestion régionalisée de l'emploi

Enfin, comme le soulignait déjà un rapport publié

## 4 Conclusion

Un autre service public est possible, notre étude a essayé d'en donner l'allure en pointant les défaillances graves du système actuel et en proposant des solutions concrètes qui ont fait leurs preuves à l'étranger ou déjà en France :

- recentrer Pôle emploi autour des missions d'accueil et d'indemnisation ;
- confier l'accompagnement et le placement au secteur privé et notamment à des opérateurs privés non lucratifs (comme en Australie), sur la base d'une contractualisation forfaitaire éche-

lonnée et incitative ;

en 2010<sup>24</sup> et commandé à une commission présidée par Rose-Marie Van Lerberghe, ancienne présidente du directoire du groupe Korian, il est nécessaire de régionaliser Pôle emploi. Organiser un pilotage territorial et non plus central est le meilleur moyen de répondre aux besoins des entrepreneurs et des marchés locaux.

Dans chaque région, Pôle emploi, en tant que guichet unique du service public de l'emploi, serait particulièrement à même de coordonner les acteurs : chambres consulaires, centres de formation, Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp), opérateurs de placement, entreprises, partenaires sociaux et collectivités. L'échelon régional semble en effet le plus pertinent pour la mise en place d'une stratégie commune des différents acteurs, jusqu'à présent impossible dans un contexte de planification centralisée.

lonnée et incitative ;

- renforcer le rôle support du ministère, à la fois dans la production d'outils standardisés, de données et d'évaluations ;
- communiquer les coûts et les informations pour permettre les évaluations indépendantes ;
- régionaliser l'agence (comme le prévoit le plan 2015 de Bassères) qui doit organiser la collaboration de tous les acteurs locaux (collectivités, chambres consulaires, organismes de formation professionnelle...).

## Quelles incitations pour les demandeurs d'emploi ?

En 2008, avait été instaurée l'obligation pour le chômeur de ne pas refuser plus de deux offres « raisonnables » d'emploi, sans quoi il serait radié des listes de Pôle emploi. La définition restrictive de l'offre raisonnable n'a cependant pas permis à la mesure d'être véritablement efficiente. De même, le Revenu de Solidarité Active (RSA), généralisé en décembre 2008 et

qui devait inciter ses bénéficiaires au retour à l'emploi, n'a pas eu, selon le rapport final rendu par le comité d'évaluation fin 2011, les effets escomptés. Il semble donc nécessaire que soit menée au sein de Pôle emploi une réflexion sur de nouveaux moyens plus incitatifs, pour stimuler la motivation des demandeurs d'emploi.



## Entretien avec Éric Verhaeghe

Éric Verhaeghe est l'ancien président de l'Apec (Association pour l'emploi des cadres) et auteur de *Jusqu'ici tout va bien* (Éditions Jacob-Duvernet, 2011). Né à Liège en 1968, il est diplômé de l'ENA (promotion Copernic) et titulaire d'une maîtrise de philosophie et d'un DEA d'histoire à l'université Paris-I. Son dernier livre : *Au cœur du Medef : chronique d'une fin annoncée* (Jacob-Duvernet, septembre 2011).

**Fondation iFRAP:** Quel regard portez-vous sur Pôle emploi ? Quatre ans après la fusion, quels sont, selon vous, les points encore à améliorer ?

**Éric Verhaeghe:** Il me semble que Pôle emploi porte deux vices majeurs depuis sa création. Premièrement, celui d'avoir voulu non seulement fusionner les structures, mais aussi fusionner les métiers. Ce vice est un travers habituel de l'État employeur, qui pense carrière plutôt que compétence. Cette fiction a été projetée sur le service public de l'emploi. Pourtant, indemniser est un métier très différent de conseiller. En demandant, à la hussarde, aux mêmes agents de pratiquer en même temps les deux opérations, les deux activités, on a mis le service public de l'emploi en situation de risques sociaux internes. Les frustrations se sont multipliées, parce que chacun a eu le sentiment que sa compétence spécifique était niée. En même temps, d'importantes déperditions de compétences et de qualité ont lieu. Il faudra plusieurs années pour qu'un indemnisateur devienne un bon conseiller, et inversement. L'erreur a été de sous-estimer la forte technicité de chacun des métiers. L'autre vice est d'avoir voulu créer une énorme structure centralisée, à l'image des administrations de l'État. Un établissement de 60 000 collaborateurs ne peut pourtant pas s'harmoniser en si peu de temps sur tout le territoire. Les agents de Pôle emploi venaient d'horizons différents, de cultures différentes. Penser que la centralisation constituait une réponse adaptée à ce type de fusion-absorption était une utopie. Ou une erreur.

**Fondation iFRAP:** Qu'aurait, selon vous, à gagner Pôle emploi à confier davantage l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi à des opérateurs privés lucratifs ou sans but lucratif ?

**E. V.:** Vous soulevez une question un peu embarrassante. Quatre ans et demi après la fusion, le constat qui est dressé est celui d'une insuffisance dans le placement des demandeurs d'emploi. Le directeur général l'a souligné, en annonçant que des indicateurs de per-

formance allaient être mis en place sur ce point. Pôle emploi ne mesure pas, aujourd'hui, la qualité du service qu'elle assure aux demandeurs d'emploi en termes de retour à l'emploi. Cette vacance résonne comme un aveu. En réalité, le placement des chômeurs est un sujet tabou pour une raison simple : il n'existe pas à proprement parler comme métier spécifique. Placer un cadre fraîchement sorti de l'emploi est un métier de conseil de carrière où le secteur privé a développé une forte expertise. En revanche, placer un chômeur sans diplôme très éloigné de l'emploi fait appel à une technicité et une expertise différentes, proches du travail social. Imaginer qu'un conseil polyvalent peut couvrir les deux situations de façon efficace est un leurre. En ce sens, se reposer sur une offre de conseil adaptable, par un système de délégations temporaires de service public, constitue une solution à de nombreux égards intelligente. Il faut toutefois qu'elle soit bien encadrée et bien comprise. Confier des missions de placement, comme ce fut le cas en 2010, à des acteurs privés, qui cassent les prix et se rattrapent sur la qualité de la prestation, n'est guère plus satisfaisant que d'apporter du conseil de carrière un peu fourre-tout en régie directe. Sur ces points, la réflexion ne me semble pas encore achevée. Elle ne le sera pas tant que Pôle emploi n'aura pas clairement choisi son identité. Les agents du SPE doivent-ils placer tous les publics ou se concentrer sur ceux qui sont le plus en difficulté ? Ou au contraire se concentrer sur les plus proches de l'emploi ? Pôle emploi gagnerait à établir une doctrine claire. Cette clarté améliorerait d'ailleurs son image, qui est aujourd'hui floue et plutôt négative.

**Fondation iFRAP:** La logique des « deux offres raisonnables d'emploi » vous semble-t-elle satisfaisante ? Est-elle respectée ? Devrait-on se doter d'un système de sanction plus poussé ? Pensez-vous que ce soit à Pôle emploi de sanctionner les chômeurs ou bénéficiaires du RSA qui refusent plus de deux offres raisonnables d'emplois ?

**E. V. :** En fait, je trouverais intéressant de poser la question aux agents de Pôle emploi. Ce sont eux qui sont au contact du public. Ils sont donc les mieux placés pour dire la politique qui conviendrait. Vous le savez, la mesure exacte de la « bonne volonté » des chômeurs est par nature impossible. On pourra débattre tant qu'on voudra de ce point, en dehors des acteurs de terrain, tout discours sur le sujet sera toujours suspect d'idéologie. Quoiqu'il arrive, il me semble difficile de pratiquer des politiques qui ne donnent pas lieu à des mesures au cas par cas. Sur ce point, ce serait un bel acte de responsabilisation que la structure Pôle emploi poserait, si elle décidait de tirer profit du savoir-faire de ses agents pour améliorer ses pratiques. Je n'ignore pas la sensi-

bilité du sujet, puisque ces domaines sont partagés entre l'État et les partenaires sociaux. Néanmoins, je crois utile d'éclairer les choix en matière de lutte contre le chômage par la connaissance réelle qu'en ont les acteurs. Ce qui me semble sûr, c'est qu'il n'existe pas de baguette magique unique pour régler la question. Dans ce domaine, il faut se contenter d'approcher les sujets, en multipliant les moyens d'agir. Et en restant conscient que, la crise frappant, la pénurie d'emplois est une réalité. Cela ne signifie pas qu'on doive baisser les bras et se satisfaire de systèmes qui dysfonctionnent. En revanche, il paraît acquis qu'une baisse fracassante du chômage n'est pas pour demain. Et toutes les mesures coercitives du monde n'y changeront rien.

## Principaux rapports sur Pôle emploi et le service public de l'emploi en France

■ Luc Behaghel, Bruno Crépon et 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 », Crest, septembre 2009.

■ Bruno Crépon, Esther Duflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot et Philippe Zamora, « Le marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : premiers résultats », Dares, Crest, 2010.

■ Rose-Marie Van Lerberghe, président de la commission, « Pour une dynamique territoriale de l'emploi, Stratégie de territorialisation de Pôle emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placement », Pôle emploi, avril 2010.

■ Rapport n° 2010-M-064-02, « Études comparative des effectifs des services publics de l'emploi en Fran-

ce, en Allemagne et au Royaume-Uni », IGF, janvier 2011.

■ Daniel Jamme, rapporteur, « Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations », CESE, juin 2011.

■ Rapport d'information n° 713 du 5 juillet 2011, sur Pôle emploi, par Jean-Paul Alduy, sénateur.

■ Analyses n° 094, « Le marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : les enseignements d'une évaluation », Dares, décembre 2011.

■ Analyses n° 002, « Le recours aux opérateurs privés de placement pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficultés d'insertion : le retour à l'emploi à l'horizon de huit mois », Dares, janvier 2012.

■ Repères et analyses n° 37, « Le recours aux opérateurs privés de placement, les résultats de l'évaluation qualitative menée en 2011 », Dares, février 2012.

## Principales abréviations

■ CESE : Conseil économique, social et environnemental

■ Crest : Centre de recherche en économie et statistique

■ CVE : dispositif Cap vers l'entreprise proposé par Pôle emploi

■ Dares : Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques

■ IGF : Inspection générale des finances

■ LOLF : loi organique relative aux lois de finances

■ OPP : opérateurs privés de placement

■ SPE : service public de l'emploi

■ TRA : dispositif Trajectoire vers l'emploi proposé par les OPP