

Difficile démarrage pour le nouveau dispositif d'aide à l'accès à l'emploi

(la convention Etat-Unedic-Pôle emploi pour 2009-2011)

par *Marc VÉRICEL*, Professeur de droit privé (CERCRID),
Directeur de l'Institut du travail de l'Université de Saint-Étienne

PLAN

- I. Le souci d'une amélioration des services fournis des l'année 2009
 - A. Une nouvelle organisation territoriale destinée à faciliter l'accueil des demandeurs d'emploi
 - B. Le renforcement des services rendus aux demandeurs d'emploi
 - C. L'expérimentation de forces de prospection des offres d'emploi des entreprises
- II. La définition, pour l'horizon 2011, d'une nouvelle offre de services
 - A. Les objectifs de la nouvelle offre
 - B. Les moyens

La loi du 13 février 2008 a opéré une réorganisation du service public de l'emploi avec pour objectif de le rendre plus efficace, tant du point de vue des entreprises que des personnes à la recherche d'un emploi (1). Cette loi a essentiellement procédé à la fusion de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) et des Assedic (Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) pour créer une institution publique nouvelle, chargée principalement de l'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi mais également de leur indemnisation (1bis). La nouvelle institution a été mise en place début 2009 sous le nom de Pôle emploi. La loi de 2008 prévoit qu'une convention annuelle, conclue entre l'Etat, l'Unedic et la nouvelle institution définit les objectifs assignés à cette dernière, en fonction de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels alloués par l'Unedic ; elle précise notamment les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de l'institution ainsi que les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises (art. L. 5312.3 C. trav). En application de cette disposition, a été conclue une convention pluriannuelle pour les années 2009 à 2011, officiellement signée le 2 avril dernier à Bercy. Au niveau régional, des conventions annuelles, conclues entre les préfets de région et les délégués régionaux de l'institution, devront décliner les objectifs définis par la convention nationale au regard de la situation locale de l'emploi (art. L. 5312.11 C. trav).

Le recours à des conventions comme mode d'organisation et de réglementation du service public de l'emploi est devenu maintenant habituel. L'objet d'un tel instrument est de lier, par des engagements réciproques préalablement négociés entre eux, les trois acteurs fondamentaux du dispositif national d'insertion professionnelle :

- l'État, à la fois puissance publique qui détermine la politique de l'emploi et co-financier du dispositif,
- l'Unedic, autre financeur, et
- Pôle emploi, institution chargée de mettre en œuvre le dispositif.

Les avantages et obligations découlant du dispositif conventionnellement arrêté deviennent opposables aux usagers de celui-ci en vertu de la délégation de pouvoir donnée par le code du travail à la convention conclue.

Les objectifs que se sont fixés les signataires de la convention nationale sont fort ambitieux. Le prologue de cette convention stipule, en effet, que « *la création de Pôle emploi va bien au-delà d'une simple opération institutionnelle de fusion et doit s'accompagner d'un saut qualitatif significatif. Son action devra permettre de :*

(1) Voir les motifs du projet de loi disp. dans le "dossier législatif" sur www.legifrance.gouv.fr

(1bis) Sur la loi 2008-126, voir notamment : Marc Véricel, La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service de l'emploi, *Droit social* 2008, 406

1° faire bénéficier les demandeurs d'emploi comme les employeurs d'un service plus performant, plus personnalisé, dont l'amélioration sera régulièrement mesurée ;

2° d'éviter tout éloignement durable du marché de l'emploi et de faire reculer le chômage de longue durée en apportant des réponses adaptées selon les profils et les difficultés de chacun ;

3° d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en accélérant les reprises d'emploi, en facilitant la mobilité professionnelle, en faisant reculer les difficultés de recrutement rencontrées sur certains métiers par les entreprises ».

La fusion de deux organismes distincts disposant l'un (l'ANPE) de 44 500 agents et de 827 sites, l'autre (le réseau Assedic) employant 14 900 salariés répartis sur 632 sites ne peut évidemment se réaliser instantanément. C'est pourquoi les signataires de la convention tripartite nationale ont déterminé deux paliers de réalisation des objectifs assignés à Pôle emploi. L'un, quasi immédiat, l'année en cours, centré sur la réussite de la fusion et les premières étapes de l'amélioration de l'offre de services (I) et l'autre, à l'horizon de l'an 2011, qui vise à améliorer durablement l'offre de services (II). Mais les stipulations de cette convention sont-elles réellement de nature à permettre d'atteindre les buts fixés, surtout dans un contexte de crise financière et économique générant une importante augmentation du nombre de demandeurs d'emploi ?

I. Le souci d'une amélioration des services fournis dès l'année 2009

Les signataires de la convention ont voulu que l'année 2009 ne soit pas simplement celle de l'intégration technique de l'ANPE et du réseau des Assedic mais qu'elle soit aussi celle d'une première amélioration des services rendus à ses usagers et utilisateurs : demandeurs d'emploi et entreprises. Ce souci a d'ailleurs été pris en compte dans la conception de l'organisation territoriale nouvelle.

A. Une nouvelle organisation territoriale destinée à faciliter l'accueil des demandeurs d'emploi

Pour adapter l'organisation de la nouvelle institution à la diversité des situations au niveau régional, la loi du 13 février 2008 a imposé une organisation autour d'une direction générale et de directions régionales. Dans la même logique, la convention prévoit une large autonomie du niveau territorial. Si les instances nationales définissent la stratégie générale et l'offre de services, les directions régionales et départementales (ou interdépartementales) déclinent cette stratégie en adaptant, chacune à leur niveau, les politiques d'intervention et l'offre de services et en programmant les moyens dont elles disposent.

La mise en place de la nouvelle organisation doit s'opérer dans le cadre d'un schéma cible d'implantation territoriale prévoyant, au niveau primaire :

- des unités polyvalentes délivrant les services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises,
- des unités spécialisées délivrant soit des services à des publics ou des secteurs spécifiques (les intermittents du spectacle, le placement international, etc.) soit des

services complémentaires aux services de base (tels qu'une plate-forme d'accompagnement des salariés licenciés économiques).

Les vingt-six directions régionales doivent proposer des schémas d'implantation territoriale au conseil d'administration de Pôle emploi d'octobre 2009. Le schéma cible doit intégrer les critères suivants : permettre à 80 % des demandeurs d'emploi d'accéder en moins de trente minutes à une unité polyvalente par des moyens de transport usuels (au total, on devrait atteindre 1 000 à 1 200 unités accessibles au public) et doter chaque unité d'un effectif compris entre 15 et 70 agents.

Dans l'immédiat la convention prévoit une double norme :

1° chacune des agences ex-ANPE ou ex-Assedic devra assurer un accueil de premier niveau couvrant l'ensemble des missions de Pôle emploi (fourniture de renseignements généraux en matière d'indemnisation et d'aide au placement ou à la formation-orientation vers l'interlocuteur adéquat interne ou externe, avec possibilité de prendre des rendez-vous) avec une amplitude d'ouverture au public de 35 heures hebdomadaires minimum ;

2° toutes les unités locales devront être dotées d'équipes mixtes permettant aux demandeurs d'emploi et aux entreprises d'accéder à l'ensemble des services antérieurement délivrés, soit par les agences locales de l'ANPE soit par les antennes Assedic.

Mais cette étape transitoire s'est révélée difficile à réaliser. En effet, au niveau des personnels, la fusion se révèle être, pour l'instant, un échec profond. La direction

de Pôle emploi n'a pas du tout réussi à opérer une osmose entre les ex-agents ANPE et les ex-agents Assedic autour d'une mission commune, en partie du fait de l'incapacité à constituer un organigramme de responsabilités cohérent, de la direction générale à celle des unités de base. Les agents sont totalement désorientés par une réorganisation à laquelle ils n'ont pas été préparés et ne savent plus quels sont vraiment leur place et leur rôle dans la nouvelle institution. Les modifications apportées aux fonctions antérieurement exercées et la confrontation de cultures professionnelles différentes ne contribuent pas à vaincre la défiance à l'égard de cette restructuration.

Une première étape devait consister simplement à la mise en place, dès septembre 2009, de 956 sites dits mixtes comportant plusieurs implantations proches l'une de l'autre ou des autres, objectif qui paraît déjà difficile à atteindre dans le contexte évoqué. Seul un tiers des sites mixtes semble pouvoir être réellement opérationnel dans le courant de cette année (2).

Parallèlement à la constitution des équipes mixtes, la convention prévoit la simplification du processus d'inscription. Le double entretien avec l'Assedic (inscription et information sur les droits à indemnisation) puis avec l'ANPE (élaboration du PPAE – projet personnalisé d'accès à l'emploi) est progressivement remplacé, au cours de l'année 2009, par un entretien unique (3). L'inscription effective doit s'opérer dans les cinq jours ouvrés suivant le premier contact avec le demandeur d'emploi. On peut cependant douter du caractère réaliste de telles prévisions, en raison du contexte précédemment exposé. Il faut, en outre, tenir compte des difficultés à former rapidement les ex-agents ANPE à la mission d'indemnisation et les ex-agents Assedic à l'accompagnement vers l'emploi, alors que ces personnels doivent assurer en même temps l'accueil d'un nombre toujours plus important de demandeurs d'emploi.

B. Le renforcement des services rendus aux demandeurs d'emploi

Dès le 5 janvier 2009, ont été mises en place de nouvelles modalités d'accueil des usagers de la nouvelle institution : un numéro d'appel téléphonique unique (3949) ainsi qu'une page d'accueil Pôle emploi sur Internet avec un identifiant unique permettant de naviguer sans rupture entre les services des deux organismes fusionnés.

Cependant l'objectif principal fixé par la convention en direction des demandeurs d'emploi est de construire un cadre général favorisant la personnalisation de leur accompagnement. Il a été prévu de généraliser, au cours de l'année 2009, la désignation d'un conseiller personnel pour chaque demandeur d'emploi, qui sera son référent unique et son interlocuteur privilégié pour l'ensemble de l'offre de services de Pôle emploi, tant en matière de placement que d'indemnisation, et qui l'accompagnera tout au long de son parcours de retour à l'emploi. Le demandeur d'emploi est informé dans les quinze jours suivant l'entretien d'élaboration du PPAE du nom et coordonnées de son conseiller personnel (y compris en cas de suivi délégué à un opérateur externe). Le conseiller mène les entretiens de suivi personnalisés, définit les étapes du parcours personnalisé, propose des offres d'emploi, prescrit les prestations et s'assure des démarches actives de recherche d'emploi. Il actualise, avec le demandeur, le PPAE, notamment le projet professionnel et les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi, au minimum tous les trois mois.

En outre, la fréquence des contacts entre Pôle emploi et le demandeur doit être adaptée en fonction de la distance à l'emploi de ce dernier. En règle générale, les demandeurs d'emploi sont sensés bénéficier lors du deuxième mois de chômage d'un atelier collectif sur la recherche des offres d'emploi et, à partir du quatrième mois de chômage, d'un suivi mensuel, sous forme d'entretiens avec leur conseiller personnel. Quant aux demandeurs d'emploi ayant besoin d'un soutien particulier, ils bénéficient, dès leur inscription, de contacts plus fréquents et de la mobilisation d'outils complémentaires (éventuellement par recours à des opérateurs externes).

Cette volonté de renforcement de la personnalisation de l'accompagnement mérite d'être mise en exergue car, comme l'ont montrées diverses études (4), cette personnalisation est incontestablement la clef de l'efficacité de l'accompagnement en vue de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle du demandeur. Mais l'avènement de ce référent unique passe évidemment par la formation des personnels afin de leur faire acquérir les compétences nécessaires dans l'aspect de l'accompagnement qui ne ressortissait pas jusqu'à présent de leur mission. Or, la mise en œuvre des plans de formation se heurte à l'afflux des chômeurs venant se présenter aux portes des agences, rendant délicat de dégarnir les effectifs opérationnels. Trente pour cent des

(2) Dans sa conférence de presse de rentrée du 3 septembre 2009, le secrétaire d'État chargé de l'emploi a présenté comme un succès la mise en place en août de 205 guichets uniques opérationnels.

(3) En janvier 2009 seulement 63 % des chômeurs étaient reçus le même jour pour leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et pour leur entretien professionnel.

(4) Voir notamment : DARES, Premières synthèses, juillet 2005, n° 30.2, sur le bilan de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre du PAP.

agents (c'est un maximum) seulement devrait être envoyé en formation cette année, ce qui est très insuffisant pour atteindre le but fixé. De plus, la direction de Pôle emploi a opté pour un contenu de formation fort peu approfondi. Le programme des agents ex-ANPE se compose de trois jours de formation théorique à l'indemnisation et de quatre jours de stage sur le terrain ; celui des ex-agents Assedic comporte sept jours d'enseignement en salle sur la conduite de entretiens professionnels et de suivi, douze heures d'enseignement par Internet et cinq jours de formation pratique en agences. Ce type de formation n'est pas de nature à assurer une compétence suffisante des conseillers qui recevront les demandeurs d'emploi. Il est d'ailleurs acquis que subsisteront des conseillers spécialisés qui traiteront, en arrière-cour, les dossiers les plus délicats (cas complexes d'indemnisation, public très éloigné de l'emploi, prospections en entreprise, etc.).

L'objectif du renforcement de la personnalisation de l'accompagnement est d'autant plus difficile à atteindre que Pôle emploi s'est engagé, dans la convention, à assurer d'autres missions en parallèle à l'égard de publics particuliers. Elle doit poursuivre la mise en œuvre du plan de mobilisation pour l'emploi défini en novembre 2008 notamment :

- recevoir, dans le mois suivant leur inscription, les demandeurs d'emploi ayant terminé un contrat précaire de moins de six mois ;
- continuer d'assurer la promotion des contrats aidés dans le secteur non marchand ;
- accompagner le retour vers l'emploi des bénéficiaires de ces contrats par un suivi continu et un entretien bilan deux mois avant le terme du contrat ;
- assurer la gestion opérationnelle de l'aide à l'embauche dans les entreprises de moins de dix salariés (5).

Pôle emploi doit également mettre en œuvre l'accompagnement spécifique des salariés licenciés économiques, éventuellement en ayant recours à d'autres opérateurs de placement. Pour les bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisé, l'accompagnement sera porté de huit à douze mois et intensifié en 2009 (avec pour objectif la mise en place d'un conseiller personnel pour cinquante bénéficiaires au maximum). Concernant les contrats de transition professionnelle (CTP), jusqu'à présent gérés par une filiale de l'AFPA, ceux conclus dans les zones où ce contrat a été étendu en 2009 relèveront de la responsabilité de Pôle emploi (ce dernier assurera un

niveau d'accompagnement équivalent à celui des CTP expérimentaux : un conseiller pour trente bénéficiaires).

Enfin, Pôle emploi doit prendre une part active dans le suivi renforcé des allocataires du revenu de solidarité active (RSA) généralisé à partir 1^{er} juin 2009. Pour assurer ce suivi, Pôle emploi a proposé aux conseils généraux des conventions stipulant une participation financière des départements, mais un certain nombre de conseils généraux se montrent réticents à adhérer à ces conventions.

C. L'expérimentation de forces de prospection des offres d'emploi des entreprises

On sait que l'un des principaux points faibles de l'ex-ANPE était d'avoir quasiment abandonnée la prospection du marché du travail et donc de mal connaître les offres et les potentialités d'emploi dans les entreprises, ce qui rendait particulièrement difficile la réalisation de la mission d'intermédiation entre offres et demandes. C'est sans doute la raison pour laquelle la loi du 13 février 2008 cite en première ligne des missions de la nouvelle institution, la prospection des offres d'emploi (art. L 5312.1 C. Trav.). La convention décide donc logiquement que, dès 2009, Pôle emploi doit expérimenter la mise en place de forces de prospection chargées d'aller au-devant des entreprises pour améliorer, en lien avec les équipes professionnelles locales, la collecte d'offres d'emploi.

Cette mise en place revêt d'autant plus d'importance et d'urgence que les offres d'emploi déposées par les entreprises à Pôle emploi ont connu une chute spectaculaire au début de cette année : moins 30 % en janvier 2009 par rapport à janvier 2008 (6).

Au niveau de chaque département, un groupe de cinq à six personnes est affecté à cette force, sur un bassin d'emploi choisi pour l'expérimentation, avec pour tâche de contacter tous les employeurs et de les rencontrer afin de faire émerger les offres d'emploi "dormantes". Les équipes professionnelles des différentes agences concernées prennent ensuite le relais pour suivre l'entreprise dans la démarche de recrutement. Le bilan devrait être fait fin 2009, les premiers retours seraient satisfaisants.

Au-delà de l'adoption de mesures immédiates, les parties liées par la convention tripartite ont surtout cherché à fixer l'évolution que devraient connaître, au cours des prochaines années, les services offerts par la nouvelle institution.

(5) Instituée par les décrets du 19 décembre 2008 et du 16 mars 2009.

(6) Rapport d'information Ass. nationale n° 1651 du 6 mai 2009.

II. La définition, pour l'horizon 2011, d'une nouvelle offre de services

Selon la convention, Pôle emploi doit préparer, pour cet horizon, une refonte véritable des services offerts, tant aux demandeurs d'emploi qu'aux entreprises ; plusieurs objectifs éclairent la direction assignée à la nouvelle institution de placement. La convention précise les moyens pour les atteindre, qui sont tout autant significatifs de la démarche adoptée par les signataires du texte.

A. Les objectifs de la nouvelle offre

1. Une nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi

La convention tripartite vise d'abord une personnalisation accrue des services délivrés à tous ces demandeurs en vue de leur fournir conseils et prestations les plus adaptés à leur situation, quel que soit le type de parcours dans lequel ils sont placés (7).

Elle fournit une liste d'objectifs à atteindre plus ou moins précis :

- améliorer les méthodes de diagnostic de la distance à l'emploi pour mieux repérer les personnes en difficulté ;
- rechercher une palette d'outils complémentaires pour renforcer l'accompagnement de ces publics, avec recours à des opérateurs externes ;
- développer les compétences des agents chargés de l'inscription des demandeurs d'emploi et de leur accompagnement ;
- améliorer les systèmes d'information et faciliter les échanges avec les autres acteurs du service public de l'emploi.

Les progrès dans la personnalisation des services seront mesurés par des enquêtes de satisfaction régulières et par des indicateurs de performance (8). La personnalisation des services doit être améliorée en priorité pour les publics rencontrant des difficultés particulières : jeunes sans qualification, personnes de plus de 50 ans, personnes handicapées, résidents de zones urbaines sensibles, bénéficiaires des minima sociaux, personnes en chômage prolongé. Ainsi le suivi mensuel personnalisé devrait pouvoir être assuré dès le premier mois de chômage (au lieu du quatrième mois) à l'égard des jeunes de moins de 25 ans.

Mais cet objectif est-il crédible dans la situation actuelle de désorganisation de Pôle emploi ? Selon la direction, le portefeuille moyen d'un conseiller tourne aujourd'hui autour de quatre-vingt-dix demandeurs d'emploi (9). Toutefois l'ensemble du personnel conteste ce chiffre et soutient que la réalité est, compte tenu de l'afflux de nouveaux chômeurs, plus proche du double. Le suivi mensuel personnalisé ne concerne effectivement guère plus de la moitié des demandeurs d'emploi pris en charge et reste très souvent assez formel : la durée standard de vingt minutes pour les entretiens est fréquemment modulée et ramenée à dix minutes, ou bien l'échange se fait simplement par courriel, au moins un mois sur deux (10).

Les signataires de la convention tripartite ont aussi envisagé le développement de l'orientation professionnelle et de l'accès à la formation en vue de favoriser la mobilité professionnelle des demandeurs d'emploi et d'élargir leurs pistes de retour à l'emploi en fonction des opportunités offertes par le marché du travail. Deux pistes ont été avancées. La première est que le système d'information devra s'enrichir de nouveaux outils permettant la recherche d'offres d'emploi sur des métiers proches de celui recherché en priorité par le demandeur. La seconde piste consiste dans le développement de l'accès à des prestations utiles à la définition et à la mise en oeuvre de projets de mobilité professionnelle telles que VAE, bilan de compétences, orientation vers la formation. Pour ce faire, Pôle emploi pourra s'appuyer sur le transfert d'ici avril 2010, d'environ 900 agents de l'AFPA actuellement chargés, au sein de cette association, de l'orientation des demandeurs d'emploi (11) qui interviendraient dans le cadre de plates-formes régionales ou départementales spécifiquement consacrées à l'orientation.

2. Une nouvelle offre de services de recrutement pour les entreprises

La convention tripartite engage Pôle emploi à fournir un triple effort en direction des employeurs. Le premier est de leur offrir un service également plus personnalisé, grâce notamment à la désignation d'un interlocuteur stable pour ceux qui le souhaitent, avec un meilleur suivi des offres déposées, en vue de réduire les délais de satisfaction. Le

(7) Il n'y a plus aujourd'hui, par souci de simplicité, que deux parcours : le parcours de base concernant 80 % des demandeurs et le parcours renforcé pour les demandeurs connaissant des difficultés particulières d'insertion.

(8) Taux de réalisation des entretiens mensuels, nombre moyen de demandeurs suivis par un conseiller personnel, en parcours de base et en parcours renforcé, proportion des demandeurs d'emploi n'ayant fait l'objet d'aucune mise en relation depuis deux mois.

(9) Audition C. Charpy, rapport d'information, Ass. nationale n° 1651 du 6 mai 2009.

(10) La convention prévoit par ailleurs de développer une offre de services spécifique pour les personnes ayant un emploi mais désireuses de changer d'activité, notamment à l'attention de celles employées sur un poste à temps partiel ou un emploi précaire recherchant un emploi à temps plein ou un contrat à durée indéterminée.

(11) Article 19 du projet de loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, actuellement en cours de discussion parlementaire.

second est relatif à la réduction du délai de satisfaction des offres concernant certains métiers ou ces délais sont particulièrement longs, en travaillant sur les méthodes de recrutement et en développant la technique du recrutement par simulation. Enfin, Pôle emploi s'engage à généraliser les forces de prospection selon des modalités qui seront arrêtées en fonction des résultats des expérimentations menées en 2009. Les progrès dans l'offre de services aux entreprises devront être mesurés par des enquêtes de satisfaction régulières et par l'évolution du nombre d'offres d'emploi recueillies.

L'effectivité de cette nouvelle offre nécessitera un effort soutenu en direction des entreprises, lequel impliquera l'affectation d'un certain nombre d'agents à la prospection et aussi une volonté constante d'aller au-devant des offres d'emploi. Il faut espérer que ces conditions seront bien remplies car elles ne l'ont jamais été à l'ANPE.

3. La mobilisation des aides favorisant le retour à l'emploi

Pôle emploi devra assurer le développement du nouveau dispositif des mesures d'aides aux entreprises et à l'ensemble des demandeurs d'emploi, indemnisés par l'assurance-chômage ou non, mis en place début 2009 pour se substituer aux aides antérieures de l'ANPE et de l'Unedic. L'objectif est de favoriser une reprise d'emploi rapide et durable.

Ces mesures se répartissent en trois catégories :

- 1°) aides à la recherche et à la reprise d'emploi ;
- 2°) aides à l'embauche (aide forfaitaire à l'employeur, aide à la VAE) ;
- 3°) aides au développement des compétences (actions de formation préalable au recrutement, actions de formation conventionnées, aide aux frais associés à la formation).

Ces aides seront attribuées sur prescription dans le cadre du PPAE ; Pôle emploi pourra déléguer la prescription aux opérateurs extérieurs auxquels elle transférera l'accompagnement de certains demandeurs.

La gestion du système d'aide sera désormais largement décentralisée au niveau régional. Chaque directeur régional préparera, dans le cadre des orientations données nationalement par le conseil d'administration, une programmation prévisionnelle des mesures d'aide au regard de la situation du marché local de l'emploi (sur laquelle il lui faudra prendre l'avis de l'instance paritaire régionale) en vue de l'élaboration de la convention annuelle devant être passé avec le préfet (art. L 5312.11 C. Trav.). Le directeur régional

pourra adapter certains aspects de la réglementation de ces aides aux caractéristiques locales (12). La simplification du dispositif des aides, permise par la réorganisation du service public de l'emploi, et la décentralisation plus poussée qu'auparavant vont donc aussi dans le sens d'une meilleure adaptation aux besoins des demandeurs d'emploi en fonction des spécificités de chaque territoire.

S'agissant des contrats aidés, sera désigné un référent au sein de Pôle emploi chargé d'informer le salarié et l'employeur sur les finalités du dispositif et de favoriser une bonne intégration dans le poste de travail. Le salarié pourra le solliciter en tant que de besoin durant toute la durée du contrat. Ce salarié bénéficiera d'un entretien de bilan deux mois avant le terme du contrat afin de préparer la sortie du dispositif (13).

4. La poursuite de la collaboration avec les autres institutions du service public de l'emploi

Continuateur de l'ANPE, Pôle emploi devra, comme cette précédente institution, contribuer à la coopération au sein du service public de l'emploi, aux différents niveaux territoriaux. Au niveau régional, Pôle emploi participera aux conseils régionaux de l'emploi devant définir une stratégie et des priorités d'action ; il devra surtout négocier avec les conseils régionaux en vue de développer l'information des demandeurs d'emploi sur les formations financées par ces conseils et d'établir une complémentarité entre les actions mises en place par les régions et les siennes.

Au niveau départemental et local, Pôle emploi devra collaborer avec les conseils généraux, à l'égard des bénéficiaires du RSA ainsi qu'avec les maisons de l'emploi pour l'élaboration de plans d'actions locaux et reprendre les conventions de partenariats conclues par l'ANPE avec les réseaux spécialisés dans l'accompagnement vers l'emploi de publics particuliers (missions locales, APEC, Cap emploi).

L'ensemble des objectifs que l'on vient d'exposer paraît donc tout à fait adapté à la situation de l'emploi dans les années à venir, telle que l'on peut la prévoir. Le problème se situe plutôt sur le terrain de la réalisation effective, qui implique que Pôle emploi dispose de moyens adaptés.

B. Les moyens

1. Conformément aux dispositions du code du travail issues de la loi du 13 février 2008, l'État contribuera au financement de Pôle emploi par une subvention globale de 1,36 milliard d'euros par an, de 2009 à 2011 ; cette

continuera, en outre, de remplir les missions précédemment assurées par l'ANPE, d'agrément préalable et d'orientation des publics vers les structures d'insertion par l'activité économique. Il mettra en place des modalités de suivi des salariés en insertion.

(12) Par ailleurs, Pôle emploi participera à la mise en oeuvre des aides à l'emploi et à la formation instituée par l'état et les organismes professionnels paritaires (OPCA-FONGECIF).

(13) Pôle emploi sera aussi chargé de développer les contrats de professionnalisation pour atteindre un chiffre de 25 000 contrats par année ainsi que les contrats d'apprentissage. Pôle emploi

subvention pourra être complétée par des subventions exceptionnelles (notamment en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie française). Quant à la contribution de l'Unedic, représentant 10 % de la totalité des cotisations perçues, elle atteindra 2,936 milliards d'euros en 2009.

Pour aboutir à la réalisation des objectifs fixés par la convention, cette dernière définit en outre un certain nombre d'économies, et surtout de redéploiement de moyens en personnel, que devrait permettre la fusion de l'ANPE et du réseau des Assedic. L'équivalent de 4 600 postes à temps plein devrait être dégagé de 2009 à 2011, pour être affecté en priorité à l'amélioration de l'accompagnement des licenciés économiques et à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du parcours renforcé (14). À ces 4 600 postes, devraient s'ajouter 1 840 emplois supplémentaires créés par l'État. Malheureusement ces moyens en personnel risquent fort d'être très insuffisants dans le contexte socio-économique actuel de multiplication des licenciements économiques et des fermetures d'entreprises générant une importante augmentation du nombre de demandeurs d'emploi à accueillir et accompagner. L'État devra en prendre conscience afin de fournir l'effort supplémentaire nécessaire.

Par ailleurs, la convention tripartite prévoit, dans le droit-fil de l'idée qui a présidé à l'élaboration de la loi de février 2008, de développer largement le recours à la sous-traitance, notamment aux opérateurs de placement privés, pour assurer diverses prestations. La nouveauté est que cette politique a désormais, pour objet clairement déclaré, non seulement la réalisation de prestations nécessitant des compétences spécialisées dont Pôle emploi ne dispose pas en interne (notamment en matière d'évaluation des compétences et de formation) mais aussi celle de prestations similaires à celles réalisées directement par Pôle emploi afin de majorer ses capacités d'action. Manifestement donc, l'appel aux sous-traitants devient essentiellement le moyen de pouvoir faire face au débordement du personnel propre de l'institution du fait de l'afflux des demandeurs d'emploi. Il pourra s'agir soit de prestations ponctuelles soit de prestations globales de six mois ou plus visant la prise en charge de demandeurs d'emploi relevant d'un accompagnement renforcé ou de

salariés licenciés économiques. Dans ce cadre le conseiller du demandeur sera désigné par le prestataire. La convention prévoit d'étendre ce mode de sous-traitance à l'ensemble des régions et de porter le nombre de demandeurs d'emploi orienté vers les organismes extérieurs au minimum à 100 000 en 2011. En mars, Pôle emploi a publié un appel d'offres aux opérateurs privés portant sur le placement de 320 000 demandeurs d'emploi. Cet appel d'offres, organisé par régions ou bassins d'emploi, se décompose en deux « lots », l'un visant à la prise en charge intensive et au placement de 170 000 personnes éloignées de l'emploi et l'autre concernant l'accompagnement et le retour à l'emploi de 150 000 licenciés économiques. Prévu pour deux années à compter du 1^{er} juillet 2009, ce marché sera reconductible pour une année supplémentaire (15). On sait pourtant que les études réalisées sur le recours généralisé aux prestataires privés sont loin d'être concluantes sur son efficacité et qu'il n'apparaît pas sans risque pour les demandeurs d'emploi (16).

La convention a prévu des garde-fous pour essayer de rationaliser l'utilisation des prestataires extérieurs. Le recours à la sous-traitance globale donnera lieu à un appel d'offres et à la mise en place d'une commission des marchés spécifique. Les prestataires devront s'engager à actualiser au moins tous les trois mois les PPAE des personnes dont l'accompagnement leur est confié. Les prestations seront rémunérées en fonction des résultats en termes de retour à l'emploi ; elles donneront lieu à une évaluation annuelle de la qualité du service délivré (en comparaison notamment avec celles des prestations délivrées en interne) organisé par le comité de suivi de la convention (17).

2. Au-delà des moyens matériels nécessaires à l'exécution des missions assignées à Pôle emploi, les signataires de la convention ont prévu des mécanismes ayant pour finalités le suivi et le contrôle de cette exécution au regard des objectifs fixés. Le suivi portera à la fois sur les engagements respectifs des trois parties et sur l'évaluation des résultats obtenus par Pôle emploi par rapport aux objectifs. Il s'appuiera essentiellement sur trente-trois indicateurs de performance fixés par la convention, concernant notamment le nombre d'offres recueillies, le taux et le délai de satisfaction de ces offres, le nombre moyen de demandeurs suivis par conseiller (et celui des

(14) De plus, dans deux ans, Pôle emploi devrait pouvoir redéployer 1 300 agents actuellement employés au service du recouvrement des cotisations d'assurance chômage, cette fonction devant être prise en charge par les URSSAF à partir de 2011.

(15) À noter que cet appel d'offres a été lancé juste avant que l'École d'Économie de Paris ne livre un rapport d'évaluation sur l'accompagnement par le privé des demandeurs d'emploi. Pôle emploi a publié, le 31 juillet dernier, les résultats de l'appel d'offres. Le groupe Sony emploi emporte 22 % du marché. Les prix varient de 1 580 à 2 000 € par dossier. Pôle emploi a prévu de consacrer un budget de 425 millions d'euros sur deux ans pour recourir à des prestataires privés.

(16) Voir notamment, Marc Véricel, Restructuration du marché du travail et ouverture à la concurrence du service public de l'emploi, Dr. Ouv. 2008, 209 et les études citées dans cet article (l'intégralité du numéro du *Droit Ouvrier* intitulé *Personnes publiques et personnes privées dans la gestion des services publics* est disponible dans les pages consacrées à la revue "Publications juridiques" de la rubrique "Kiosque" sur www.cgt.fr).

(17) Les critères d'évaluation de ses prestations doivent être fixés en septembre par le comité d'évaluation.

personnes prises en charge par des réseaux spécialisés et par des opérateurs extérieurs), mais aussi le nombre d'embauches réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi et le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique d'orientation ou d'évaluation des compétences.

Le comité de suivi comprend trois représentants de l'État, trois représentants de l'Unedic, ainsi que le président et le directeur général de Pôle emploi. Le président du comité sera désigné par le ministre chargé de l'emploi. Il se réunira au moins deux fois par an et remettra chaque année (avant le 30 juin), au conseil national de l'emploi, un rapport qui sera rendu public.

On ne peut évidemment qu'être satisfait de la mise en place d'un suivi et d'une évaluation de la mise en œuvre des objectifs fixés dans la convention. Encore faut-il pour que ce suivi soit efficace, que l'évaluation porte sur des données véritablement fiables et que le comité de suivi procède à une analyse sérieuse permettant d'en tirer des conclusions véritablement pertinentes. Sans doute la présence au sein du comité d'évaluation de personnalités extérieures aux signataires, spécialistes de la question, aurait-elle mieux garanti l'intérêt du suivi. Toutefois, parallèlement à ce dispositif, la convention a confié à l'IGAS une évaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services fin 2009 et cette inspection élaborera aussi un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la convention au deuxième semestre 2011 en vue de l'élaboration de la convention suivante.

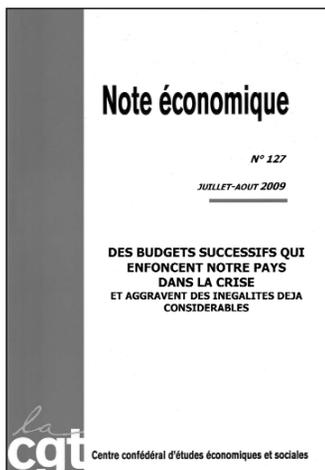
Le souci de mettre en place un suivi-évaluation organisé et institutionnalisé de l'exécution de la convention demeure un des aspects les plus intéressants de la convention tripartite avec celui nettement affirmé de développer la personnalisation de l'accompagnement des personnes à la recherche d'emploi. Ces deux points forts marquent incontestablement une évolution très positive de la démarche des principaux acteurs du dispositif d'aide aux demandeurs d'emploi. Les précédentes conventions de

2006 avaient certes déjà amorcé cette double tendance mais le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi revêtait un caractère quelque peu expérimental et le suivi-évaluation de la mise en œuvre des mesures adoptées était faiblement organisé.

Cependant on sait bien, en matière de politique d'insertion professionnelle, qu'il y a fréquemment une marge importante entre les mesures prévues dans les textes, notamment les accords élaborés par les composantes du service public de l'emploi, et la réalité du terrain. Or le contexte économique et social actuel ne favorise certes pas l'application effective du nouveau dispositif d'aide élaboré puisque le personnel de Pôle emploi risque d'être débordé par l'afflux de nouveaux chômeurs à gérer. Surtout, la fusion des deux catégories d'agents de la nouvelle institution – chacune ayant antérieurement un statut, une culture et un mode d'organisation différents –, mal préparée, s'avère fort difficile à réaliser, d'où un handicap important pour la bonne réalisation des objectifs assignés à Pôle emploi. Et le développement du recours à la sous-traitance ne saurait constituer, en vérité, une solution adéquate à ces problèmes, tout au contraire.

Tout dépendra finalement, d'une part de la volonté du gouvernement de donner à Pôle emploi les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions et, d'autre part, de la capacité de la direction de la nouvelle institution à rassembler et mobiliser ses cadres et ses agents autour d'une nouvelle culture commune qui ne soit pas celle de résultats chiffrés, souvent artificiellement obtenus, mais inspirée par l'idée force de fournir à chaque demandeur d'emploi l'aide adaptée à sa situation. C'est seulement si ces deux conditions sont remplies que la loi de février 2008 relative à la réorganisation du service public de l'emploi pourra aboutir à la finalité que ses promoteurs avaient fixé : mettre enfin en place un service public de l'emploi efficace pour l'insertion et la réinsertion professionnelles.

Marc Véricel



La dernière Note économique (n° 127 - juillet-août 2009) publiée par le Centre confédéral d'études économiques et sociales de la CGT est consacrée à l'incidence des choix budgétaires de l'Etat et des mesures fiscales sur l'aggravation des inégalités en France.

Le document est disponible dans les pages Publications économiques de la rubrique "Kiosque" sur www.cgt.fr