

Évaluation de la convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi

NOVEMBRE 2018

Claire **WAYSAND**
Irène **DOMENJOZ**
Julien **CHARTIER**
Dorian **ROUCHER**

François **CARAYON**
Benjamin **FERRAS**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES



MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DU TRAVAIL

Inspection générale des finances

Inspection générale des affaires sociales

N° 2018-M-035-04

N° 2018-055R

RAPPORT

ÉVALUATION DE LA CONVENTION TRIPARTITE 2015-2018 ENTRE L'ÉTAT, L'UNÉDIC ET PÔLE EMPLOI

Établi par

CLAIRE WAYSAND

Inspectrice générale des finances

FRANÇOIS CARAYON

Inspecteur général des affaires sociales

IRÈNE DOMENJOZ

Inspectrice des finances

BENJAMIN FERRAS

Inspecteur des affaires sociales

JULIEN CHARTIER

Inspecteur des finances

DORIAN ROUCHER

Inspecteur des finances

- NOVEMBRE 2018 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

SYNTHÈSE

Suite à l'évaluation réalisée à mi-parcours par l'IGAS et l'IGF, le présent rapport¹ procède à l'évaluation finale de la convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi. Il analyse, compte tenu des données disponibles, la façon dont l'opérateur a mis en œuvre ses engagements et obtenu les résultats escomptés au regard des objectifs posés par la convention et ébauche de premières pistes pour la convention à venir.

La mission a conduit ses travaux entre mai et août 2018. Elle s'est déplacée dans quatre régions. Elle a rencontré près de 300 acteurs, représentants de l'opérateur, de l'assurance-chômage ou de l'État mais aussi de nombreux agents de Pôle emploi, leurs usagers (demandeurs d'emploi et entreprises), d'autres acteurs publics et privés du secteur de l'emploi, ainsi que les représentants nationaux et locaux des organisations représentatives syndicales, patronales ou des collectivités.

◆ **Un chômage encore élevé malgré une reprise forte des créations d'emploi, dans un contexte de réformes du marché du travail**

En ce qui concerne le marché du travail, la période conventionnelle s'est distinguée en premier lieu par **un nombre de demandeurs d'emploi restant élevé** (le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A et B est ainsi resté globalement stable entre les premiers trimestres 2015 et 2018, autour de 4,2 M) dans **un contexte de reprise du marché du travail** : entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2018, 750 500 emplois salariés ont été créés par l'économie française contre 11 300 les trois années précédentes ; 60 000 emplois ont été créés au premier semestre 2018. À cet égard, la fixation de priorités devra prendre en compte, pour la prochaine convention, le contexte de difficultés croissantes de recrutement dans certains domaines malgré un niveau de chômage encore élevé.

La période a également été marquée par des **réformes importantes** qui ont eu un impact direct sur l'opérateur, du fait des évolutions de l'assurance chômage en 2014 et en 2017 (mise en place des droits rechargeables et encadrement des activités réduites, qui correspondent à la reconnaissance de l'augmentation du nombre de personnes alternant périodes d'emploi et de chômage), ou indirect s'agissant en particulier des évolutions du cadre fiscal-social (amplification de la baisse des cotisations sociales pour les salaires peu élevés, mise en place de la prime d'activité).

Enfin, dans un contexte général de recherche d'économies dans l'ensemble de la sphère publique, **les effectifs de Pôle Emploi sont restés stables au cours de la période 2015-2018** après une hausse entre 2012 et 2014 compte tenu de la priorité donnée à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

◆ **Un haut niveau de performance globale au regard des objectifs chiffrés posés par la convention, appuyé par une démarche de pilotage spécifique et par des réorganisations substantielles**

¹ Ce rapport a donné lieu à une procédure contradictoire avec Pôle emploi, la direction du budget et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Cette phase contradictoire a permis de préciser certains développements voire de les ajuster : ces précisions ou ajustements sont identifiés par des notes de bas de page. Afin de faciliter la lecture du rapport, des notes de bas de page indiquent également les réserves formulées dans le cadre de la contradiction sur certains points sans pour autant que le texte ait évolué. Les remarques formulées dans le cadre de la contradiction et les réponses apportées par la mission à celles-ci sont par ailleurs proposées à la fin du rapport avant les annexes.

Rapport

Entre 2015 et 2017, **l'opérateur a rempli 82,9% des cibles de résultats qui lui étaient assignées.** Le mode de pilotage laissant de très fortes marges d'initiative et d'autonomie aux acteurs de terrain et orienté vers la promotion de l'innovation interne et externe, conjugué à une très forte appropriation des objectifs et indicateurs conventionnels par l'ensemble des agents ont permis une mobilisation forte du réseau, pour atteindre et souvent dépasser les cibles fixées.

Les adaptations et changements d'organisation opérés par l'opérateur pendant ces quatre années ont également contribué à l'atteinte de ces bons résultats.

La relation aux usagers et, en particulier, l'organisation du *front office* ont très nettement évolué (refonte de l'accueil physique, développement important de la relation multicanale, essor très marqué de nouveaux services numériques et dématérialisation de l'inscription et du processus d'indemnisation). Ces évolutions ont permis de renforcer la spécialisation des agents et de redéployer, dans le cadre assigné par la convention, les moyens vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le rapport souligne que, dans le même temps, les effectifs dédiés aux entreprises et ceux dévolus au niveau national ont également légèrement augmenté.

- ◆ **Une prise en charge des demandeurs d'emploi renforcée et une satisfaction en hausse, avec une augmentation des retours à l'emploi**

La période conventionnelle a été marquée par la mise en place du nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE), qui repose sur la dématérialisation intégrale de l'inscription et de la demande d'allocation. Dans ce cadre, le premier entretien (ESI) est centré sur le diagnostic initial de la situation du demandeur d'emploi et permet de définir son mode d'accompagnement. L'engagement de Pôle emploi de débiter l'accompagnement dans les huit semaines suivant l'inscription a été respecté : le délai moyen constaté en septembre 2017 est de 55 jours.

L'intensité de l'intervention de Pôle emploi est croissante selon la modalité d'accompagnement dont relève un demandeur d'emploi : accompagnement « suivi », « guidé », ou « intensif ». Cette dernière catégorie regroupe désormais l'accompagnement « renforcé » ouvert aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté et, pour des publics cibles, l'« accompagnement intensif jeune » (AIJ – destiné aux jeunes rencontrant des difficultés marquées d'insertion sur le marché du travail) et l'accompagnement « global » (destiné aux demandeurs d'emploi les plus fragiles et le plus souvent bénéficiaires de minima sociaux [RSA en particulier] en lien avec l'action d'un travailleur social).

Les efforts de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi « en ayant le plus besoin » ont été renforcés, conformément à la convention : le nombre de demandeurs d'emploi donnant lieu à un accompagnement intensif a augmenté de 71,5 % entre janvier 2015 et décembre 2017, principalement du fait de la forte hausse des demandeurs d'emploi pris en charge en modalité « renforcé » et, dans une moindre mesure, de la hausse des demandeurs d'emploi en accompagnement « global », le nombre de jeunes accompagnés intensivement demeurant stable.

Du fait des évolutions d'organisation, **le temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi a augmenté de 50% entre 2014 et 2017.** Si la taille moyenne des portefeuilles a augmenté, ceci est largement imputable à des effets de mesure (les conseillers bi-spécialisés se concentrant désormais sur une activité, accompagnement, relations avec les entreprises ou indemnisation) et au nouveau mode de gestion (rattachement automatique en cas de réinscription en particulier). Cette taille moyenne de portefeuilles est globalement homogène entre les agences pour les accompagnements « renforcé » et « guidé » mais beaucoup plus variable entre les agences pour les portefeuilles « suivi », signe qu'en cas de saturation des portefeuilles d'accompagnement plus intense, les demandeurs d'emploi sont vraisemblablement orientés vers l'accompagnement qui l'est moins.

Rapport

Dans un contexte de reprise du marché du travail, **le nombre de retours à l'emploi a augmenté de 15,1% entre 2014 et 2017.**

Les réorganisations profondes de la relation aux usagers ont permis d'accroître la satisfaction des demandeurs d'emploi. En 2017, 71 % sont satisfaits de leur suivi, la cible conventionnelle ayant été fixée à 67 % ; 91 % sont satisfaits des services numériques offerts par l'opérateur (cible fixée à 77 %).

- ◆ **Des efforts à amplifier, en assurant la pleine mobilisation des dispositifs, en veillant à leur renforcement dans les territoires les plus fragiles et en améliorant encore le ciblage**

Les accompagnements « global » et « intensif des jeunes » ont des effets significatifs en ce qui concerne le retour à l'emploi. Le rapport souligne que les moyens consacrés à ces publics sont très diversement mobilisés selon les départements. La mission souligne la nécessité de saturer les portefeuilles des conseillers dédiés à l'accompagnement intensif. Cette orientation nécessite une mobilisation forte de Pôle emploi mais aussi - en particulier pour l'accompagnement « global » qui permet de prendre en charge certains bénéficiaires du RSA - des départements, incitée le cas échéant par l'État. Eu égard à son contenu, la « stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » lancée en septembre 2018 pourrait constituer le cadre adapté à ces actions.

Le rapport souligne en outre **que les disparités de moyens au regard des besoins entre les territoires demeurent prononcées** et que l'objectif de « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin » justifierait une attention renouvelée à la résorption de ces écarts pour assurer le renforcement des moyens dévolus aux territoires les plus en difficulté.

Par ailleurs, **l'entretien initial (ESI) a une dimension clef en ce qu'il conditionne largement l'intensité de l'intervention dont bénéficie un demandeur d'emploi.** En effet, la mobilité en cours de parcours de l'utilisateur demeure faible et conduit le plus souvent à diminuer l'accompagnement dont il bénéficie plutôt qu'à le renforcer. A cet égard, comme l'avait souligné la mission d'évaluation à mi-parcours, les trajectoires des demandeurs d'emploi de longue durée relevant de la catégorie « suivi » et bénéficiant donc de l'intervention la moins prononcée de l'opérateur nécessitent une attention renouvelée. De plus, le choix fait de ne plus recourir à un entretien de situation (ESI) pour un demandeur se réinscrivant pose la question des modes de suivi dont relèvent des demandeurs d'emploi pouvant alterner des périodes de chômage et d'activité, population qui - dans le cadre prévu par la convention- a donné lieu à des actions concrètes mais pour laquelle les modes de gestion adaptés demeurent en cours d'élaboration. Sur ces volets, **le rapport souligne les différentes actions envisagées ou en cours pour renforcer la qualité du diagnostic initial** et permettre une plus grande mobilité entre modalités d'accompagnement. **La mise en place de revues de portefeuilles** paraîtrait, à cet égard, particulièrement productrice d'effets.

Enfin, en ce qui concerne **l'évolution du front-office et la généralisation des procédures dématérialisées et des services numériques, les actions de l'opérateur pour accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs démarches, en particulier les plus fragiles, sont saluées.** Elles doivent être poursuivies et affinées, en segmentant les usagers pour leur apporter des soutiens ciblés, y compris en développant des actions partenariales. Le déploiement de services nouveaux justifierait en outre une attention renforcée à leur ergonomie, leur simplicité et leur intégration. Cette démarche devrait en outre être accompagnée, dans la continuité des actions menées, d'une action forte de formation interne au sein de Pôle emploi.

Rapport

- ◆ **Le processus d'indemnisation a été revu tout en préservant un haut niveau de qualité**

Les mouvements de réorganisation, entraînant la spécialisation des agents et le déploiement de procédures dématérialisées ont concerné, au premier chef, le service de revenus de remplacement aux demandeurs d'emploi. Le rapport souligne que les performances, mesurées au moyen des indicateurs conventionnels, ont augmenté, dans un contexte de profonde réorganisation. Si cette dernière a permis des gains d'efficacité importants et des redéploiements au profit des autres missions, des gains d'efficacité sont encore possibles : la fonction d'indemnisation demeure une des actions clés de l'opérateur et doit retenir l'attention. Les grandes potentialités offertes tant par l'automatisation accrue de l'ouverture des droits et de la liquidation des allocations que par la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) méritent d'être exploitées de façon ambitieuse. L'opérateur pourrait, en outre, encore mieux maîtriser les zones de non qualité en développant un suivi global de l'insatisfaction et des réclamations et en renforçant son action en matière de prévention et de règlement des indus et trop-perçus.

- ◆ **Pôle emploi a largement accompagné les évolutions de la politique de formation professionnelle**

L'opérateur est pleinement mobilisé par la mise en œuvre des plans de formation : plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016 et 2017 et, récemment, plan « investissement compétences » qui couvre la période 2018-2022. Le plan « 500 000 » a permis d'accroître les accès à la formation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi de 60 % (+ 0,8 M d'entrées en formation sur trois ans). La contribution de l'opérateur à la mise en œuvre du plan est largement reconnue. Dans le cadre des plans à venir, le **ciblage** des formations vers les plus fragiles pourrait être encore **renforcé**, les **partenariats** avec les tiers et, au premier chef, les régions pourraient être **intensifiés**, notamment pour s'assurer du bon ciblage des formations sur les métiers en tension, et la **promotion de l'alternance** par l'opérateur pourrait être plus forte.

- ◆ **Le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi a été assuré entre 2015 et 2018**

Dans le cadre prévu par la convention, Pôle emploi a déployé des plateformes dédiées qui sont progressivement montées en charge : **le taux de contrôle a cru**, pour représenter 0,7 % des demandeurs d'emploi de plus d'un an tous les mois. La professionnalisation de la fonction de contrôle pourrait encore être accrue et son organisation précisée. Un **meilleur ciblage** permettrait en particulier de nouveaux gains d'efficacité. Enfin, **les différents types de contrôles** (recherche d'emploi, régularité des éléments déclarés, lutte contre la fraude) **devront être articulés** au mieux pour garantir leur complémentarité et **mieux produire leurs effets** ; l'organisation générale de la fonction de contrôle au sein du réseau pourrait encore mieux être précisée.

- ◆ **L'offre de services aux entreprises doit continuer à se professionnaliser et à se concentrer là où la valeur ajoutée de l'opérateur est la plus grande**

L'offre de services aux employeurs intervient dans un cadre concurrentiel affirmé du fait de l'absence de monopole de l'opérateur en matière d'offres et de l'émergence constante d'acteurs nouveaux et innovants, particulièrement dans le secteur du numérique. Tout en proposant des services attractifs pour tous les employeurs, **Pôle emploi doit intervenir plus spécifiquement là où il a la plus grande valeur ajoutée** : secteurs dont les difficultés à recruter pourraient être surmontées *via* un effort accru vis-à-vis des demandeurs d'emploi, y compris en matière de formation, TPE-PME, travail sur les « emplois cachés » notamment.

Rapport

Le mouvement général de spécialisation des conseillers a concerné les services « entreprises ». Ainsi, la mise en place de conseillers dédiés « entreprises » a contribué à **renforcer la personnalisation des relations avec les employeurs et à professionnaliser les actions** menées. Par ailleurs, au cours de la période, Pôle emploi a développé des services et outils numériques nouveaux, notamment pour promouvoir l'approche par les compétences dans le recrutement. Les services ont été davantage différenciés afin de distinguer les soutiens accordés de manière générale (service « appui ») de ceux offerts aux employeurs présentant les besoins d'accompagnement les plus affirmés (service « accompagnement »). Enfin, la démarche de prospection a donné lieu à des expérimentations au cours de la période conventionnelle afin d'en mesurer l'impact, en particulier s'agissant des TPE et PME.

Les performances de l'opérateur, au regard des standards retenus par la convention, sont élevées même si leur analyse détaillée est délicate : les indicateurs mesurent avant tout les performances liées aux prestations les plus intensives (service « accompagnement »). Les réorganisations opérées ont eu indéniablement des impacts positifs qui sont soulignés. Des actions complémentaires seraient susceptibles d'être menées pour poursuivre la professionnalisation et l'efficacité de la fonction et des services offerts, afin d'en accroître la plus-value, tant pour les recruteurs que les demandeurs d'emploi. Le rapport propose ainsi de premières pistes concernant notamment la lisibilité de l'offre des services et son ciblage, des actions pouvant faire l'objet de gains d'efficacité. Il préconise un renforcement de certains outils et méthodes.

- ◆ **Une évaluation positive, appuyée par une démarche ambitieuse de changements et adaptations au cours des quatre dernières années, qui doit se poursuivre**

Au final, **le rapport souligne le respect de ses engagements par l'opérateur** et salue la démarche de changements continus et ambitieux qu'il a menés entre 2015 et 2018. L'adaptation continue aux évolutions du marché du travail, au contexte d'action et aux besoins des différents usagers constitue une des principales forces de Pôle emploi. Elle devra se poursuivre au cours de la période à venir, *via* des ambitions renouvelées et renforcées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. FACE À DES CHARGES IMPORTANTES, DANS UN CONTEXTE DE CHÔMAGE ÉLEVÉ, PÔLE EMPLOI A REMPLI LES OBJECTIFS QUI LUI AVAIENT ÉTÉ ASSIGNÉS PAR LA CONVENTION	5
1.1. Premier opérateur de l'État, Pôle emploi a vu ses moyens budgétaires renforcés au cours de la période conventionnelle	5
1.2. La période 2015-2018 a été marquée par un nombre de demandeurs d'emploi restant élevé dans un contexte de reprise du marché du travail	10
1.3. La période conventionnelle a également été marquée par de nombreuses réformes dont certaines ont eu des impacts significatifs sur l'activité de l'opérateur.....	12
1.4. Les résultats de Pôle emploi, tels que suivis par les indicateurs conventionnels, témoignent de son haut niveau de performance globale	15
1.4.1. <i>La convention entend encadrer l'ensemble des relations entre l'opérateur, l'État et l'Unédic : le texte conventionnel prévoit donc des modes spécifiques de suivi des engagements.....</i>	<i>15</i>
1.4.2. <i>La convention a accompagné la mise en œuvre d'un pilotage par la performance, mesurée au moyen d'un nombre limité d'indicateurs, assortis -pour la plupart d'entre eux- de cibles de résultats.....</i>	<i>18</i>
1.4.3. <i>Entre 2015 et 2017, Pôle emploi a rempli 82,9 % des cibles qui lui étaient assignées, ce qui reflète un très haut niveau de performance et de mobilisation globale du réseau</i>	<i>21</i>
2. CONFORMÉMENT À SES ENGAGEMENTS, PÔLE EMPLOI A PROFONDÉMENT REMANIÉ L'OFFRE DE SERVICES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI ET AMÉLIORÉ LEUR SATISFACTION, MAIS DES AXES DE PROGRESSION DEMEURENT	26
2.1. Dans le cadre de la convention tripartite, Pôle emploi s'était engagé à fortement remanier les modes de prise en charge des demandeurs d'emploi	26
2.2. Des réorganisations structurantes : la mise en place du nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE) et la rénovation de la relation avec les demandeurs d'emploi.....	27
2.3. Un accompagnement rénové qui a des effets sur la satisfaction des demandeurs d'emploi et leurs parcours de retour à l'emploi	30
2.3.1. <i>Une hausse prononcée de l'accompagnement et un délai moyen maîtrisé entre l'inscription et l'entrée en accompagnement.....</i>	<i>30</i>
2.3.2. <i>Un taux de retour à l'emploi en hausse, un chômage de longue durée en baisse et une satisfaction croissante.....</i>	<i>32</i>
2.4. Les effets significatifs de ces évolutions, notamment sur la prise en charge des demandeurs d'emploi les plus fragiles, conduisent à souligner des points d'attention permettant, à l'avenir, de consolider ces améliorations	35
2.4.1. <i>La taille moyenne des portefeuilles sur la période conventionnelle est affectée par des effets de mesure.....</i>	<i>35</i>
2.4.2. <i>Pôle emploi a renforcé sa capacité d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail</i>	<i>35</i>
2.4.3. <i>La stratégie « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin » doit être poursuivie et renforcée</i>	<i>36</i>

2.5. Le processus d'indemnisation des demandeurs d'emploi a été revu du fait des évolutions de la réglementation et des réorganisations de l'activité, tout en préservant un haut niveau de qualité.....	40
2.6. Pôle emploi a largement accompagné les évolutions de la politique de formation professionnelle intervenues en cours de période mais de nouveaux progrès sont possibles	42
2.7. Le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi, qui participe à l'amélioration du suivi et à la lutte contre la fraude, doit être poursuivi	44
3. UNE RÉORGANISATION POSITIVE DES SERVICES AUX ENTREPRISES QUI DOIT ÊTRE AMPLIFIÉE POUR MIEUX LES STRUCTURER, EN RENFORCER LA LISIBILITÉ ET EN AMÉLIORER L'EFFICACITÉ.....	47
3.1. La convention tripartite prévoyait une évolution forte des services aux entreprises, et notamment la spécialisation de conseillers « entreprises »	47
3.2. L'offre de services aux entreprises intervient dans un cadre concurrentiel affirmé.....	47
3.3. La période conventionnelle a permis de spécialiser les conseillers, donc de renforcer la personnalisation et le professionnalisme de la relation.....	48
3.4. Pôle emploi a rénové les services proposés aux employeurs en développant les services numériques et en différenciant mieux les services proposés	49
3.4.1. <i>Le déploiement significatif des outils et fonctionnalités numériques proposés aux employeurs.....</i>	<i>49</i>
3.4.2. <i>Des services complémentaires sont proposés aux employeurs dans le respect de la différenciation arrêtée par la convention</i>	<i>51</i>
3.5. Les services aux entreprises donnent lieu à des évaluations globalement positives mais des marges d'amélioration significatives existent.....	52
3.5.1. <i>Une performance élevée au vu des indicateurs stratégiques conventionnels mais dont l'appréciation demeure délicate.....</i>	<i>52</i>
3.5.2. <i>Les évolutions organisationnelles et les nouvelles offres de services, en particulier numériques, constituent des acquis importants.....</i>	<i>53</i>
3.5.3. <i>Des évolutions complémentaires sont nécessaires.....</i>	<i>54</i>
CONCLUSION.....	56

INTRODUCTION

Par lettre du 9 avril 2018, la ministre du travail et le ministre de l'action et des comptes publics ont missionné les inspections générales des finances (IGF) et des affaires sociales (IGAS) afin de conduire une évaluation de la convention tripartite 2015-2018 conclue entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi. Le présent rapport a été réalisé à l'issue d'une procédure contradictoire qui est intervenue lors de la première quinzaine d'octobre 2018².

L'article L. 5312-3 du code du travail dispose en effet qu'une convention pluriannuelle est conclue entre l'État, l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage et Pôle emploi. Cette convention « définit les objectifs assignés (...) au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués » et précise notamment :

- ◆ « les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de Pôle emploi ;
- ◆ les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises (...);
- ◆ l'évolution de l'organisation territoriale de l'institution et (...) les conditions dans lesquelles l'institution coopère au niveau régional avec les autres intervenants du service public de l'emploi (...);
- ◆ les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement (...);
- ◆ les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées à partir d'indicateurs de performance [que la convention] définit. »

La convention tripartite actuelle, qui couvre la période 2015-2018, comprend cinq orientations majeures :

- ◆ une première centrée sur les **démarches d'accompagnement des demandeurs d'emploi** (« Accélérer l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ») ;
- ◆ une deuxième ayant trait aux **services offerts aux employeurs** (« Améliorer le fonctionnement du marché du travail et faciliter l'accès et le retour à l'emploi en répondant pleinement aux besoins de toutes les entreprises ») ;
- ◆ une troisième consacrée à la **qualité de la relation avec les usagers** (« Améliorer la relation de Pôle emploi avec les demandeurs d'emploi et les entreprises ») ;
- ◆ une quatrième relative à la **territorialisation de l'action de Pôle emploi et ses relations partenariales** (« Renforcer l'ancrage territorial de Pôle emploi et développer les partenariats dans une logique de complémentarité des offres de services ») ;
- ◆ la cinquième orientation porte sur le **pilotage et le suivi de l'activité de l'opérateur** par les parties signataires (« Une gouvernance active et efficace orientée vers le pilotage, la performance et l'évaluation »). Quatorze indicateurs stratégiques de la convention tripartite (ICT) ont été déterminés par la convention et structurent le pilotage de l'activité du réseau³.

² Comme indiqué *supra*, ce rapport a donné lieu à une procédure contradictoire avec Pôle emploi, la direction du budget et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Cette phase contradictoire a permis de préciser certains développements voire de les ajuster : ces précisions ou ajustements sont identifiés par des notes de bas de page. Afin de faciliter la lecture du rapport, des notes de bas de page indiquent également les réserves formulées dans le cadre de la contradiction sur certains points sans pour autant que le texte ait évolué. Les remarques formulées dans le cadre de la contradiction et les réponses apportées par la mission à celles-ci sont par ailleurs proposées à la fin du rapport avant les annexes.

³ Un quinzième indicateur a été retenu en 2016, voir *infra* point 1.4.

Rapport

La convention comporte en outre **trois axes de travail transversaux** : « *le développement de l'expertise des conseillers* », « *l'innovation placée au cœur de la stratégie de Pôle emploi pour améliorer la qualité de son offre de services* » et, enfin, « *le développement d'une culture de la performance* ».

La convention, qui arrive à échéance le 31 décembre 2018, stipule qu'elle « *fera l'objet de deux évaluations externes* » : une évaluation à mi-parcours et, en fin de convention, une évaluation conduite en prévision de son renouvellement.

Une première mission IGF-IGAS a réalisé l'évaluation à mi-parcours de la convention⁴. Le rapport, remis en février 2017, concluait à une mise en œuvre globalement satisfaisante de la convention par l'opérateur. La mission soulignait néanmoins la difficulté de procéder, dès la fin 2016 et en l'absence des analyses et du recul nécessaires, à une évaluation des impacts des actions en cours. Le rapport soulignait par ailleurs les domaines dans lesquels les progrès devaient se poursuivre d'ici la fin de la période conventionnelle, en particulier la montée en puissance de l'accompagnement intensif et le ciblage de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi ou encore les améliorations nécessaires de l'offre de services aux entreprises.

Conformément aux orientations fixées par la lettre de mission ainsi qu'à son cahier des charges et suite aux échanges intervenus avec les commanditaires, la présente mission a procédé à l'évaluation finale de la mise en œuvre de la convention tripartite. Il était attendu qu'elle « *permette de porter une appréciation et de dresser un bilan des actions mises en œuvre dans le cadre des orientations stratégiques adoptées par les signataires de la convention, dans la perspective de la préparation de la prochaine convention* »⁵.

Il était plus particulièrement demandé à la mission qu'elle évalue les effets :

- ◆ de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi sur les parcours professionnels et sur l'accès et le retour à l'emploi ;
- ◆ de l'offre de services aux entreprises en matière d'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de facilitation des recrutements ;
- ◆ des partenariats de Pôle emploi sur la complémentarité des offres de services et l'adaptation aux besoins des territoires ;
- ◆ de la relation multicanale de Pôle emploi avec ses utilisateurs sur la qualité et l'accessibilité des services, notamment *via* l'apport du numérique ;
- ◆ du cadre de pilotage et de gouvernance sur la performance et l'évaluation⁶.

⁴ M. Fuzeau, D. Genet, H. Gosselin et F. Schechter, *Évaluation à mi-parcours de la convention tripartite Pôle emploi/État/Unédic*, rapport IGAS n° 2016-079R et IGF n° 2016-M-070, février 2017.

⁵ Cahier des charges de l'évaluation, annexé à la lettre de mission. Voir annexe IV.

⁶ Ces cinq thèmes d'évaluation sont listés par le cahier des charges de l'évaluation (point 4.1 à 4.5).

Rapport

Si le calendrier initial prévoyait une évaluation sur une durée de six mois –entre janvier et juin 2018⁷ – la mission n’a été lancée qu’en mai 2018. Compte tenu de la nécessité de produire les travaux avant le démarrage de la négociation de la prochaine convention, annoncés pour l’automne 2018, la mission a procédé à l’évaluation dans un temps plus resserré, ce qui l’a conduit à prioriser ses travaux. Aussi, en accord avec les commanditaires, la mission n’a pas traité de manière autonome le sujet des partenariats et de la territorialisation de l’action de l’opérateur. Ce thème est toutefois abordé de manière incidente dans les développements relatifs à l’offre de services de Pôle emploi. De même, les questions ayant trait à l’apport du numérique et à la relation multicanale ont été traités dans le cadre de l’analyse des services offerts aux deux catégories d’usagers de Pôle emploi, les demandeurs d’emploi et les employeurs. Par ailleurs, en accord avec les commanditaires, la mission n’a pas analysé les modes de prise en charge de certains publics par Pôle emploi : le présent rapport ne comprend notamment pas de développement concernant les services offerts aux personnes handicapées⁸.

Afin de mener ses investigations, la mission a rencontré de nombreux interlocuteurs : au niveau national, l’ensemble des services intéressés de la direction générale de Pôle emploi, le président et la vice-présidente du conseil d’administration ainsi que le médiateur de Pôle emploi⁹, et également les directions d’administration centrale assurant la tutelle de l’opérateur¹⁰. La mission a rencontré les organisations nationales représentatives, patronales et syndicales¹¹. Elle s’est, par ailleurs, entretenue avec l’Unédic (direction générale et représentants des organisations gestionnaires de l’assurance chômage). Elle a aussi échangé avec des associations représentant les demandeurs d’emploi et avec des associations d’élus. La mission a enfin rencontré une variété d’entreprises de toute taille, au niveau national et lors de ses déplacements de terrain, afin de recueillir leurs attentes, qui ont été également appréciées dans le cadre d’une enquête *ad hoc* menée par l’ANDRH¹².

⁷ Cf. point 6 du cahier des charges de l’évaluation, qui prévoit un lancement des travaux en janvier 2018 et une livraison du rapport final au 30 juin 2018.

⁸ La mission rappelle que de nombreux travaux sont disponibles à ce sujet, voir par exemple I. Rougier et B. Legrand-Jung, *Evaluation des Cap emploi et de l’accompagnement vers l’emploi des travailleurs handicapés chômeurs de longue durée*, rapport Igas (n°2016-124R), mai 2017.

⁹ Plusieurs organisations syndicales internes à Pôle emploi ont souhaité rencontrer la mission. Certaines ont été associées par leur confédération à la rencontre intervenant avec la mission au niveau national. Afin de garantir à chaque organisation interne à Pôle emploi la possibilité de faire part de ses analyses, elles ont été invitées, en l’absence de rencontre directe, à contribuer par écrit aux travaux. Voir annexe III.

¹⁰ Pour les administrations centrales : la délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la direction de l’animation, de la recherche et des études statistiques (DARES), la direction du budget (DB), la direction générale du Trésor.

¹¹ La mission a proposé une rencontre à chacune des organisations siégeant aux conseils d’administration de Pôle emploi et de l’Unédic. Compte tenu de l’actualité à laquelle elles devaient faire face, toutes les organisations n’ont pas été en mesure ou n’ont pas souhaité donner suite à la proposition de la mission.

¹² Outre les organisations patronales, la mission a ainsi rencontré des entreprises étant en relation avec Pôle emploi. Une enquête réalisée en lien avec l’association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) lui a par ailleurs permis de collecter les témoignages de 140 entreprises. Enfin, la mission a rencontré des acteurs privés intervenant en matière de recrutement, notamment des plateformes d’offre d’emploi en ligne, entreprises d’intérim et *start-ups*.

Rapport

Les investigations ont été très largement structurées et nourries par plusieurs visites, dans huit agences de Pôle emploi, représentatives de la diversité du réseau, situées dans quatre régions (Ile-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Centre-Val-de-Loire¹³). Ces visites ont permis d'analyser la configuration retenue par chaque direction régionale ou territoriale et chaque agence ainsi que d'échanger avec les agents des différentes équipes sur leurs méthodes et leur environnement de travail. La mission s'est entretenue avec plusieurs directions régionales et délégations territoriales de Pôle emploi et a, en outre, visité, en Ile-de-France, des plates-formes régionales¹⁴. Lors de ces déplacements, la mission a également rencontré plusieurs acteurs locaux avec lesquels Pôle emploi interagit, notamment des DIRECCTE, des collectivités territoriales (selon les cas, conseils régionaux, conseils départementaux, agglomération), des partenaires sociaux et des employeurs de toutes tailles.

Les travaux de la mission montrent que l'opérateur s'est largement mobilisé, entre 2015 et 2018, avec un succès incontestable, pour mettre en œuvre les objectifs qui lui étaient assignés par la convention tripartite.

Au-delà, Pôle emploi a, au cours de la période, su évoluer pour répondre à de nouveaux besoins internes comme externes et pour s'adapter aux transformations de son environnement (évolutions du marché du travail, réformes des politiques de l'emploi, intervention de nouveaux acteurs, notamment privés, sur des champs d'intervention proches du sien, développement du numérique...).

L'opérateur a conduit des réorganisations internes cohérentes avec ces évolutions, dans le cadre d'un dialogue social soutenu¹⁵. Si l'évaluation ne peut être que positive, elle permet aussi d'identifier des axes d'amélioration, qui ne sont que le reflet d'une double contrainte : d'une part, un besoin constant d'adaptation dans un environnement en perpétuel changement et, d'autre part, l'ambition de pleinement « pallier les défaillances » notamment en soutenant toujours plus du côté des demandeurs d'emploi ceux « qui en ont le plus besoin ».

Ce rapport de synthèse souligne que, dans un contexte de chômage élevé, Pôle emploi a globalement rempli les cibles qui lui étaient assignées par les indicateurs conventionnels (1) ; il analyse ensuite les offres de services aux demandeurs d'emploi (2) et aux entreprises (3). Quatre annexes, jointes au rapport, décrivent les diligences et travaux de la mission au regard de la lettre de mission et de son cahier des charges :

- ◆ l'annexe I est relative à l'offre de services aux demandeurs d'emploi ;
- ◆ l'annexe II est relative à l'offre de services aux entreprises ;
- ◆ l'annexe III liste les personnes rencontrées par la mission ;
- ◆ l'annexe IV comprend la lettre de mission et le cahier des charges de l'évaluation.

¹³ Le choix a été effectué de ne pas opérer de déplacements dans des sites déjà visités par l'évaluation à mi-parcours. Voir M. Fuzeau, D. Genet, H. Gosselin et F. Schechter, *Évaluation à mi-parcours... op. cit.*

¹⁴ Plates-formes téléphoniques entreprises et demandeurs d'emploi et plate-forme de contrôle de la recherche d'emploi

¹⁵ A cet égard, l'accord sur « la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » (GPEC) conclu le 22 novembre 2016 (entré en vigueur pour trois ans le 12 décembre 2016 et complété par un avenant du 15 janvier 2018) comporte des dispositions générales relatives au « développement des compétences et à la facilitation des parcours professionnels », qu'il s'agisse de mesures en faveur de la visibilité des emplois et des activités, des entretiens individuels, de la formation ou encore du tutorat. Il a permis de procéder aux évolutions souhaitées et de recourir aux changements de postes des agents concernés par des mesures d'accompagnement professionnel et salarial. Il a ainsi été un des moyens permettant à l'opérateur de conduire les changements d'organisation ayant marqué la période conventionnelle.

1. Face à des charges importantes, dans un contexte de chômage élevé, Pôle emploi a rempli les objectifs qui lui avaient été assignés par la convention

1.1. Premier opérateur de l'État, Pôle emploi a vu ses moyens budgétaires renforcés au cours de la période conventionnelle

La loi (encadré 1) assigne à Pôle emploi des missions diverses qui peuvent être schématiquement regroupées en trois volets :

- ◆ la prise en charge des demandeurs d'emploi, s'agissant tant de leur indemnisation (versement d'allocations de remplacement pour le compte du régime d'assurance chômage ou de l'État) que de leur accompagnement afin de faciliter leur retour à l'emploi ;
- ◆ l'accompagnement des employeurs dans leurs actions de recrutements ;
- ◆ des actions transverses sur le marché de travail, tant des interventions directes (collecte des offres d'emploi ou intervention dans le cadre d'une politique sectorielle de l'emploi par exemple) que des analyses de son fonctionnement (développement d'une expertise sur les emplois et les qualifications, travaux statistiques...).

Pôle emploi est ainsi le premier opérateur public des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est l'acteur clef du service public de l'emploi (SPE)¹⁶.

¹⁶ L'article L. 5311-1 du Code du travail dispose : « Le Service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation, l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés ». Pôle emploi intervient dans tous ces volets d'action relevant du SPE.

Rapport

Encadré 1 : Les missions de Pôle emploi

« Pôle emploi est une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui a pour mission de :

1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;

2° Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ;

3° Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour dans les conditions prévues au titre I^{er} du livre IV de la présente partie et assurer à ce titre le contrôle de la recherche d'emploi dans les conditions prévues au chapitre VI du titre II du livre IV ;

4° Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'État, le service des allocations de solidarité prévues à la section 1 du chapitre III du titre II du livre IV de la présente partie, des allocations mentionnées à l'article L. 5424-21, de l'aide prévue au II de l'article 136 de la loi n°96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997, des sommes restant dues au titre du versement de l'allocation équivalent retraite prévue à l'article L. 5423-18, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janvier 2009, et des sommes restant dues au titre de la prime forfaitaire prévue à l'article L. 5425-3, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} septembre 2017, ainsi que le service de toute autre allocation ou aide dont l'État lui confierait le versement par convention ;

5° Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'État et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;

6° Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission.

Pôle emploi agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés. »

Source : Article L. 5312-1 du code du travail (dernière modification par la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017).

Pôle emploi est, par sa taille (pour son organisation, voir encadré 2), le premier opérateur de l'État. Il est également, de par la loi, le délégataire du régime d'assurance chômage afin de mettre en œuvre les conventions d'assurance chômage et les décisions des partenaires sociaux dans ce cadre. En 2017, son budget s'élève à 42,3Md€. Il est composé de quatre sections. Deux sections sont gérées pour compte de tiers : l'une de 33,6Md€ au titre de l'assurance chômage (financement des allocations et aides versées par le régime) et l'autre de 3,2Md€ au titre des financements pris en charge par l'État (allocations de solidarité, aides aux entreprises et allocations liées à la formation). Les deux autres sections correspondent au « budget courant » de Pôle emploi, qui doit retenir l'attention dans le cadre de l'évaluation. Une première section correspond ainsi aux interventions de Pôle emploi (aides et prestations diverses) et s'élève en 2017 à 1,3Md€. Une seconde regroupe les dépenses de fonctionnement qui sont de 4,2Md€ et se répartissent à 78% en dépenses de personnel, à 13% en frais de fonctionnement, à 8% en loyers et charges locatives et à 1% en autres charges.

Encadré 2 : L'organisation du réseau Pôle emploi

Le réseau de Pôle emploi est composé :

- d'un échelon central qui regroupe à la fois les services de la direction générale et ceux de la direction des systèmes d'information qui constituent néanmoins un établissement distinct ;
- d'un échelon territorial reposant, d'une part, sur des directions régionales¹⁷ qui assument, dans chaque région administrative, les fonctions prises en charge par la direction générale nationale¹⁸ et, d'autre part, sur des directions territoriales¹⁹, structures plus légères chargées de piloter les agences de chaque département pour le compte de la direction régionale ;
- d'un échelon de proximité constitué des plus de 900 agences et points relais de Pôle emploi²⁰ auxquels s'ajoutent des plateformes de services aux usagers et de production pilotées nationalement ou régionalement.

Source : Pôle emploi et travaux de la mission.

Les ressources du budget courant sont assurées, d'une part, par une contribution versée par l'assurance chômage, qui correspond à 10 % des cotisations et contributions qu'elle collecte auprès des employeurs et de leurs salariés et, d'autre part, par le budget de l'État *via* des crédits ouverts chaque année en loi de finances²¹. Ces ressources budgétaires ont, depuis 2014, augmenté de 10,9 % du fait de la hausse constante de la contribution de l'Unédic et de la mise en œuvre du plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016 et en 2017.

Sur la même période, les dépenses d'intervention, ont augmenté de 42 % (+ 389M€), reflétant l'effort réalisé en faveur de la formation des demandeurs d'emploi.

Les dépenses de fonctionnement ont quant à elles augmenté de 3 % depuis 2014 : la croissance des dépenses de personnel, également de 3 %, est le principal facteur explicatif de cette dynamique. Au cours de la précédente période conventionnelle, les emplois avaient fortement cru, du fait d'un plan de renforcement exceptionnel (création de 4 000 postes en contrat à durée indéterminée entre 2012 et 2014). Ils ont ensuite légèrement progressé entre 2014 et 2016 avant de diminuer légèrement en 2017 (-57 ETPT), baisse qui se poursuit en 2018 à un rythme nettement plus soutenu (- 876 ETPT, voir graphique 1)²².

¹⁷ Des directions régionales autonomes existent néanmoins dans les départements d'outre-mer en Guadeloupe, Martinique, Guyane et à La Réunion. Mayotte donne également lieu à une organisation particulière.

¹⁸ Dans un souci de simplifier l'implémentation et l'adaptation des actions nationales dans les différentes régions et de faciliter les échanges entre les niveaux national et régional, l'organigramme des directions régionales est ainsi largement inspiré de la structuration retenue au niveau national.

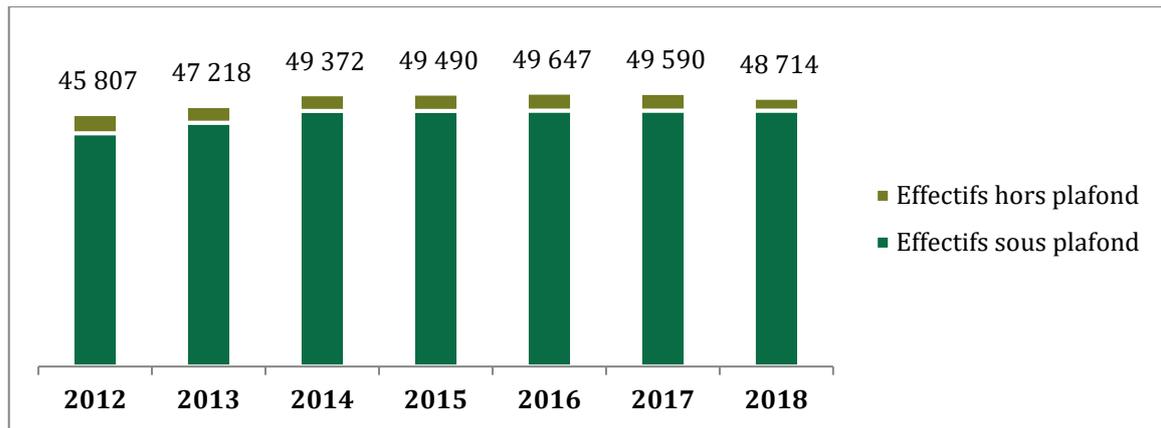
¹⁹ On dénombre classiquement une délégation territoriale par département mais il existe ponctuellement des délégations pluri départementales ou infra départementales. Ces structures sont sensiblement plus légères que les directions régionales, leur rôle est de superviser l'activité des agences, d'animer les relations partenariales infra régionales dans les territoires et de faciliter la relation entre les agences et l'échelon régional.

²⁰ L'opérateur compte, en 2017, 1 187 implantations, dont 915 agences et points relais, 55 plateformes et 217 autres structures (services de la direction générale, directions régionales, directions territoriales et directions territoriales déléguées).

²¹ Les crédits sont ouverts dans le programme 102 « accès et retour à l'emploi ». Au titre de 2017, ces crédits s'élèvent à 1,5 Md€. La même année, la contribution de l'assurance chômage au fonctionnement de Pôle emploi est de 3,3 Md€ et que les apports liés aux plan 500 000 formations supplémentaires représentaient 0,4Md€ et que les autres ressources représentaient également 0,4Md€.

²² Ces baisses sont notamment liées à la forte réduction des contrats aidés (-1 200 ETPT en 2018). Ces précisions ont été apportées par la mission suite à la procédure contradictoire.

Graphique 1 : Effectifs de Pôle emploi (en ETPT)



Source : Pôle emploi (exécution budgétaire pour 2012-2017, budget voté pour 2018). Les emplois hors plafond mobilisés par Pôle emploi sont des CDD dont le financement est assuré par une convention financière avec un acteur tiers (projets cofinancés par le fonds social européen, conventions de partenariat régionales), des contrats aidés et des contrats d'apprentissage

Cette trajectoire place Pôle emploi dans une situation singulière par rapport aux autres opérateurs publics et administrations : alors que, globalement, des efforts significatifs ont été exigés²³, Pôle emploi a vu ses moyens renforcés puis globalement confortés. Cette trajectoire reflète, d'une part, le dynamisme des ressources de Pôle emploi et, d'autre part, le choix opéré par les pouvoirs publics qui a conduit, au cours des dernières années, à préserver les moyens, notamment humains, de l'opérateur.

Pour autant, ce maintien global des moyens humains ne saurait masquer les profondes transformations conduites au cours de la période conventionnelle. En 2017, 71 % des effectifs sont dédiés directement à l'offre de services, 5 % intervenant en appui de celle-ci, tandis que 12 % sont consacrés aux fonctions support et 12 % relèvent du management²⁴.

La répartition des moyens entre les différents niveaux a profondément évolué entre 2014 et 2017²⁵ :

- ◆ les effectifs rattachés aux **agences et plateformes**, représentant, en 2018, 85 % des effectifs CDI²⁶ de l'opérateur, ont vu leur poids renforcé entre 2014 et 2017, avec une augmentation de 2 %, soit + 724 ETP ;
- ◆ les effectifs rattachés aux **directions régionales et directions territoriales**, représentant, en 2018, 10 % des effectifs CDI de l'opérateur, ont vu leurs effectifs fortement diminuer au cours de la période conventionnelle, avec une baisse de 16 %, soit environ 800 ETP ;

²³ Ainsi, à titre d'exemple, les réseaux du régime général de sécurité sociale ont vus leurs effectifs diminuer, le taux de remplacement des départs en retraite étant compris entre un sur deux et un sur quatre.

²⁴ Le détail concernant les effectifs intervenant en « appui » a été introduit suite à la procédure contradictoire.

²⁵ Les données évoquées ici portent sur les seuls CDI – à l'exclusion des CDD. Le nombre total d'ETP calculé en fin de période diffère ainsi des ETPT du graphique 1 (effectifs en ETPT, y compris CDD issus des lois d'exécution budgétaire hors service civique) et des données du tableau 1 (ventilation des temps-agent en ETPT issue de la comptabilité analytique, tous emplois confondus y compris services civiques mais hors management, hors fonctions support et direction générale). Par ailleurs, l'ICT 14 mesure le temps consacré au niveau national au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en ETP : un retraitement est réalisé à partir de la comptabilité analytique pour soustraire les ETP financés par le Fonds social européen au titre de l'AIJ et de l'accompagnement global. La mission a dû mobiliser ces différentes sources pour rendre compte des évolutions survenues dans la répartition des effectifs de Pôle Emploi sur la période conventionnelle.

²⁶ Soit les agents disposant d'un contrat à durée indéterminée (CDI).

Rapport

- ◆ le poids des **directions centrales**, représentant, en 2018, 5 % des effectifs CDI de l'opérateur, a été renforcé avec une hausse de 11 % pour la direction générale et de 2 % pour la direction des systèmes d'information, soit au total + 127 ETP ; selon l'opérateur, cette augmentation s'explique par la prise en charge de missions nouvelles, prévues par le texte conventionnel, notamment en ce qui concerne le développement des services numériques et l'accroissement des efforts en matière de formation tant des agents que des demandeurs d'emploi²⁷.

Au-delà, la répartition des moyens entre les différentes fonctions a également largement évolué (tableau 1). Entre 2014 et 2017, les moyens dédiés à la production directe de **services aux usagers** (hors management, fonctions support et direction générale) ont augmenté de 6 %. Les effectifs dévolus aux **services aux demandeurs d'emploi** ont cru globalement de 5 % mais dans le cadre d'un redéploiement interne important : la baisse des moyens dédiés à l'indemnisation (-10 %) a permis de renforcer les autres interventions et, au premier chef, l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi (+11 %). Les **effectifs accompagnant les entreprises** dans leurs recrutements ont, pour leur part, augmenté très significativement (+17 %). Les autres activités²⁹ ont notablement diminué (-33 %).

Tableau 1 : Évolution du temps agent en ETPT (hors management, hors fonctions support et direction générale)

	2014	2015	2016	2017	Évolution	
					En %	En ETPT
Services aux demandeurs d'emploi	31 535	32 135	33 308	32 962	5%	1 427
<i>Dont accueil et inscription des demandeurs d'emploi</i>	4 519	4 217	4 976	4 943	9%	424
<i>Dont indemnisation des demandeurs d'emploi</i>	9 014	9 289	8 645	8 120	-10%	-894
<i>Dont suivi et accompagnement des demandeurs d'emploi</i>	18 002	18 629	19 687	19 899	11%	1 897
Services aux entreprises - Aide au recrutement	4 555	4 298	4 855	5 315	17%	760
Autres activités	481	473	406	323	-33%	-158
Total (hors management, hors fonctions support)	36 571	36 906	38 569	38 600	6%	2 029

Source : Comptabilité analytique de Pôle emploi.

²⁷ Ce passage a été précisé dans le cadre de la procédure contradictoire.

²⁹ Elles regroupent des fonctions de production ne relevant pas des autres regroupements et, à titre principal, l'activité de recouvrement de créances qui mobilise entre 63 et 64% des effectifs de ces « autres activités » entre 2014 et 2017.

1.2. La période 2015-2018 a été marquée par un nombre de demandeurs d'emploi restant élevé dans un contexte de reprise du marché du travail

Au cours de la précédente période conventionnelle³⁰, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)³¹ avait connu une très forte hausse, qui avait, notamment, justifié les créations de postes assurées entre 2012 et 2014. En effet, entre le début de l'année 2012 et la fin de l'année 2014, le nombre de DEFM en catégorie A et B³² avait augmenté respectivement de près de 600 000 et de près de 110 000.

Au cours de la période conventionnelle actuelle, la DEFM s'est stabilisée à un niveau élevé. Entre le début de l'année 2015 et le début de l'année 2018, les demandeurs d'emploi en catégorie A ont diminué de 2% (- 69 700) alors que ceux de catégorie B ont augmenté de 10,8% (+ 74 100) (graphique 2). Au total, la DEFM des catégories A et B, reflétant les demandeurs d'emploi inscrits, sans emploi et ou en emploi inférieur à un mi-temps, et tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi, est quasi stable sur la période conventionnelle³³. Parallèlement, le taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT) a nettement diminué (de 10,0 % au premier trimestre 2015 à 8,9 % au premier trimestre 2018 en France métropolitaine soit -300 000 chômeurs)³⁴.

³⁰ Pour mémoire, entre la création de Pôle emploi en décembre 2008 et 2012, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté (+937 970 demandeurs d'emploi de catégorie A ou B entre décembre 2008 et janvier 2012) ; sur la même période, l'opérateur avait vu ses effectifs renforcés *via*, d'une part, la création de 700 postes en CDI et, d'autre part, le transfert des 857 psychologues du travail de l'AFPA. Cette précision a été ajoutée suite à la procédure contradictoire.

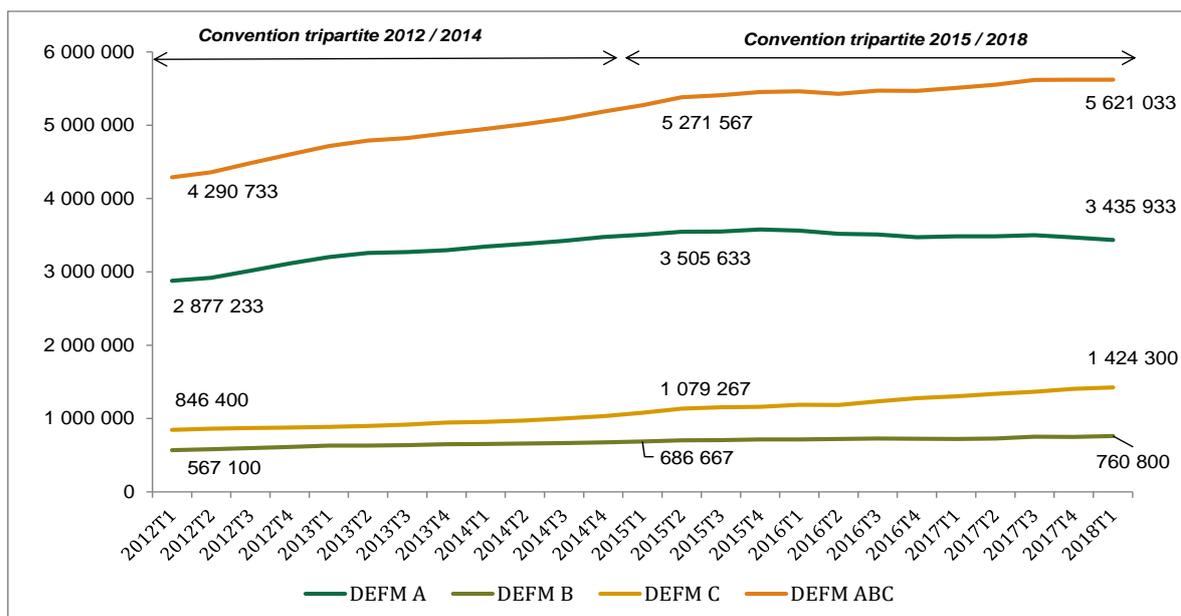
³¹ Sur l'ensemble de ces développements, voir annexe I, point 3.

³² Pour mémoire, les demandeurs d'emploi sont classés en cinq catégories (A, B, C, D et E) reflétant leur proximité par rapport au marché de l'emploi. L'action de Pôle emploi est plus directement impactée par ceux des catégories A et B, tenus de rechercher un emploi et qui constituent la majorité des portefeuilles de gestion des conseillers. La catégorie A regroupe les personnes sans emploi, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi quel que soit le type de contrat (CDI, CDD, à temps plein, à temps partiel, temporaire ou saisonnier). La catégorie B correspond à l'ensemble des personnes ayant exercé une activité réduite de 78 heures maximum par mois, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi. La catégorie C dénombre les personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures par mois, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi. La catégorie D rassemble les personnes sans emploi, qui ne sont pas immédiatement disponibles, non tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (demandeur d'emploi en formation, en maladie, etc.). Enfin, la catégorie E regroupe les personnes pourvues d'un emploi et non tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.

³³ En revanche, du fait de la hausse de la part des contrats à durée déterminée dans l'emploi total, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie C a nettement augmenté sur la même période (+ 345 000 soit + 32,0 % en trois ans). En particulier, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi mais travaillant à temps complet a augmenté de 52,9 % entre début 2015 et début 2018 et atteint près de 610 000 au premier trimestre 2018.

³⁴ Cet écart entre les deux modes de mesure est expliqué dans l'annexe I, point 3.1.

Graphique 2 : Évolution des demandeurs d'emploi en fin de mois des catégories A, B et C entre 2015 et 2018



Source : Pôle emploi – STMT, in pole-emploi.org. Données corrigées des variations saisonnières (CVS) et corrigées des jours ouvrables (CJO).

La hausse du chômage a donc été enrayée au cours de la période, le nombre de DEFM demeurant à un niveau proche de celui de la fin de la période conventionnelle précédente et donc globalement élevé par rapport à la moyenne observée lors de la période conventionnelle précédente : on dénombrait ainsi, en moyenne trimestrielle, 3,5M de DEFM A entre 2015 et 2018 contre 3,2M entre 2012 et 2014.

La baisse du chômage a profité à toutes les catégories de demandeurs d'emploi, en particulier ceux les plus éloignés du marché du travail³⁵. Par ailleurs, le nombre de retours à l'emploi a augmenté de 15,1 % entre 2014 et 2017, pour atteindre 4,14 M de reprises d'emploi de plus de 30 jours. Cette hausse est plus marquée, entre 2014 et 2017, pour les jeunes de moins de 25 ans (+1,2 point à 11,0 % en 2017) que pour les plus de 55 ans (+0,2 point à 4,2 % en 2017)³⁶.

Cette baisse du chômage a été permise par la reprise des créations d'emploi. La situation du marché du travail s'est en effet améliorée pendant la période conventionnelle : entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2018, 750 500 emplois salariés ont été créés par l'économie française contre 11 300 les trois années précédentes. Le rythme de créations nettes d'emplois a toutefois légèrement fléchi à +60 000 au premier semestre de 2018.

³⁵ Ainsi, entre 2015 et 2018 la baisse du nombre de chômeurs au sens du BIT peu diplômés (-14 %) est supérieure à la baisse totale (-10 %) et la baisse du nombre de chômeurs de longue durée (-15 % pour les chômeurs d'un à deux ans, 11 % pour ceux de plus d'un an) est plus marquée que pour les chômeurs de moins d'un an (-7 %). Pour une approche détaillée, voir annexe I, point 3.8.

³⁶ Voir annexe I, point 3.5.

Rapport

Malgré la reprise de l'emploi, la segmentation croissante du marché du travail a, toutes choses égales par ailleurs, eu tendance à augmenter le nombre de personnes devant relever de l'action de Pôle emploi, un nombre croissant de personnes restant inscrites comme demandeurs d'emploi et étant indemnisées en sus de leur reprise d'activité :

- ◆ la part de l'emploi à durée limitée a continué d'augmenter ; elle se situe à 15,4 %³⁷ de l'emploi salarié en 2017, un niveau historiquement élevé, en hausse de 1,9 point depuis 2009 ;
- ◆ le taux de rotation de la main d'œuvre a fortement augmenté ; le taux d'entrée dans l'emploi³⁸ a été multiplié par 2,5 en vingt ans, passant de 42,1 % en 1998 à 106,1 % en 2017, essentiellement du fait d'une utilisation accrue des CDD très courts (de moins d'un mois) ; même pour les contrats plus longs (CDI et CDD de plus de 30 jours), le taux de rotation, calculé comme le ratio des déclarations à l'embauche et du stock d'emplois, est en forte hausse traduisant une durée moyenne des contrats de plus en plus courte ;
- ◆ en revanche, après une hausse entre 2003 et 2007, le taux de sous-emploi (temps partiel subi) est assez stable -autour de 6 %- depuis dix ans.

Enfin, confrontées à la nécessité de recruter davantage, et malgré un niveau de chômage encore élevé, les entreprises ont été nombreuses à déclarer des difficultés pour procéder à leurs recrutements : début 2018, 42 % des industriels et 37 % des entreprises de services déclarent rencontrer de telles difficultés, des niveaux inégalés depuis début 2008 lorsque le taux de chômage atteignait 6,8 % en France métropolitaine³⁹.

Les évolutions constatées sur le marché du travail ont ainsi, dans une certaine mesure, facilité l'activité de Pôle emploi ; même si, d'une part, ce constat doit être nuancé et, d'autre part, la résurgence de difficultés à recruter de la part des entreprises alors que le niveau de chômage reste élevé pointe la nécessité de continuer à améliorer l'adéquation des besoins de main d'œuvre et des qualifications et de développer des actions d'insertion de manière volontariste. Ce contexte qui, par nature, n'a pu être pleinement pris en compte lors de la négociation de la convention, devra être pris en compte dans la convention à venir.

1.3. La période conventionnelle a également été marquée par de nombreuses réformes dont certaines ont eu des impacts significatifs sur l'activité de l'opérateur

Dans le champ emploi – formation professionnelle, plusieurs réformes sont intervenues durant la période conventionnelle. En particulier, deux réformes du régime d'assurance chômage ont été mises en œuvre, visant en particulier à mieux reconnaître les activités réduites et les alternances entre période d'emploi et de chômage, évolution majeure du fonctionnement du marché du travail au cours des dernières années. Si les impacts de la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage (droits rechargeables en particulier) ont ainsi pu être pris en compte par le texte conventionnel conclu le 18 décembre 2014, les changements introduits par la convention relative à l'assurance-chômage du 14 avril 2017 (réexamen des activités réduites notamment)⁴⁰ ont été assumés sans évolution des objectifs assignés à l'opérateur ou de ses moyens.

³⁷ Source : Insee, Emploi, chômage et revenus d'activité, édition 2018.

³⁸ Défini par la DARES comme le ratio entre le nombre d'embauches sur la période et le nombre d'emplois salariés en moyenne sur la période.

³⁹ Ce constat se retrouve dans l'enquête « Besoins de main d'œuvre » menée par Pôle emploi chaque année : en 2018, 44,4 % des entreprises jugent leurs recrutements « difficiles », une proportion inédite depuis 2011. Voir annexe I, point 3.3.

⁴⁰ Pour une approche détaillée de ces évolutions, voir annexe I, partie 2.

Rapport

La période a en outre été marquée par un plan important de soutien à la formation mis en œuvre en 2016 : suite à un plan « 100 000 formations » intervenu en 2014, le plan « 500 000 formations supplémentaires »⁴¹ a été annoncé par le Président de la République le 31 décembre 2015. L'objectif de ce plan était de permettre l'accès à la formation d'un million de personnes en recherche d'emploi - soit 500 000 entrées en formation de plus qu'en 2015. Il s'est déployé suite au renouvellement des assemblées régionales fin 2015, dans un contexte de fusion de certaines régions. Sa mise en œuvre a largement reposé sur Pôle emploi puisque l'opérateur a pris en charge 80 % des nouvelles entrées financées au titre du plan⁴². L'évaluation du plan conduit à constater que, globalement, les objectifs quantitatifs ont été atteints, en maintenant la satisfaction des demandeurs d'emploi suivant une formation, ce constat étant largement à porter au crédit de Pôle emploi⁴³. Ce plan a été prolongé pour partie en 2017.

Les récentes évolutions législatives concernant le code du travail ont pu concerner de manière incidente Pôle emploi sans générer d'impact majeur pour l'opérateur⁴⁴. Enfin, d'autres évolutions plus mesurées sont intervenues (Encadré 3), dont la mise en œuvre n'a pas non plus donné lieu à une évolution du texte conventionnel par voie d'avenant⁴⁵.

Encadré 3 : Principales dispositions réglementaires et conventionnelles intervenues entre 2015 et 2018

Outre les évolutions de 2014 et de 2017 de la convention relative à l'assurance chômage, les modifications apportées au code du travail (loi de 2016 et ordonnances de 2017), les plans de formation des demandeurs d'emploi, des dispositions diverses ont eu un impact sur l'activité de l'opérateur.

De nombreuses conventions et accords ont ainsi été conclus au niveau national, le cas échéant en application des dispositions relatives aux partenariats arrêtées par la convention tripartite. On peut notamment citer les textes suivants :

- Accord-cadre entre l'État, Pôle emploi et les réseaux de l'insertion par l'activité économique (IAE) conclu en mars 2015 et applicable jusqu'au 31 décembre 2018 ;
- Protocole d'accord entre PE et les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) du 23 avril 2015 couvrant une période de trois ans ;

⁴¹ Sur ce plan, voir en particulier Comité technique d'évaluation, *Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires »*, décembre 2017. Voir également Cour des comptes, *La formation des demandeurs d'emploi*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, mai 2018.

⁴² Il convient de distinguer les entrées en formation du nombre d'heures de formation. S'agissant du nombre d'heures de formation, les Régions ont porté 40 % du volume supplémentaire de formation lié au plan 500 000, les formations financées par les Régions étant sensiblement plus longues que celles financées par Pôle Emploi. In Comité technique d'évaluation, *Rapport... op. cit.* Cf. Annexe I, point 5.2.

⁴³ L'évaluation du plan a été assurée par un comité technique d'évaluation dédié, qui conclue globalement à une atteinte des objectifs quantitatifs (voir *Rapport d'évaluation... op. cit.*). Par ailleurs, la Cour des comptes a récemment évalué la politique de formation professionnelle et notamment celle des demandeurs d'emploi : elle porte dans ce cadre un regard plus critique tant sur le plan que de manière générale (voir notamment *La formation des demandeurs d'emploi... op. cit.*).

⁴⁴ Loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, ordonnances du 22 septembre 2017 : n°2017-1386 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales, n°2017-1387 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail et n°2017-1388 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective.

⁴⁵ La convention tripartite prévoit en effet que le comité de suivi, le cas échéant « adapte les trajectoires et les objectifs annuels assignés à Pôle emploi, en prenant notamment en compte les évolutions du marché du travail. Il propose aux signataires par avenant des révisions au texte de la convention lorsqu'elles sont nécessaires. »

Rapport

- Protocole d'accord national 2015-2017 de collaboration entre le service militaire adapté « SMA » et Pôle emploi conclu le 2 février 2016 ;
- Accord-cadre 2017-2019 entre Pôle emploi et l'association pour l'emploi des cadres (APEC), signé le 26 avril 2017 ;
- Accord-cadre national entre Pôle emploi et l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre, « Informer et accompagner vers l'emploi les enfants de harkis et autres anciens membres des forces supplétives de l'armée française » qui couvre les années 2017 à 2019 ;
- Accord-cadre national du 26 novembre 2017 entre l'État, l'OFII et Pôle emploi en faveur de l'insertion professionnelle des primoarrivants et couvrant la période 2016 à 2019.

Par ailleurs, d'autres accords, conventions ou textes ne paraissent pas directement se rattacher aux objectifs conventionnels et peuvent donc apparaître dans leurs natures ou leurs contenus des éléments nouveaux qui n'ont pas nécessairement été pris en compte lors de l'élaboration de la convention tripartite. On peut notamment citer les textes suivants :

- Circulaire du 14 janvier 2015 relative à la mise en œuvre des périodes de mise en situation professionnelle ;
- Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, feuille de route 2015-2017, arrêtée le 25 février 2015 ;
- Décret n°2015-1264 du 9 octobre 2015 relatif à l'inscription par voie électronique sur la liste des demandeurs d'emploi ;
- Arrêté du 14 octobre 2015 relatif à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi ;
- Troisième plan « santé au travail », arrêté en le 8 décembre 2015 et couvrant la période 2016 à 2020 (Pôle emploi est concerné par les démarches de prévention de la désinsertion professionnelle et le maintien dans l'emploi) ;
- Conventions tripartites d'application du Dossier Unique du Demandeur d'Emploi DUDE conclues le 28 décembre 2015 et couvrant la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2018 ;
- Loi n°2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées (mobilisation de Pôle emploi afin de permettre l'insertion de ces publics par l'emploi) ;
- Décret n°2016-729 du 1^{er} juin 2016 relatif au système d'information concernant les demandeurs d'emploi et salariés mis en œuvre par Pôle emploi ;
- Convention État-Pôle emploi sur l'offre de services RH globale orientée vers les TPE-PME, conclue le 1^{er} août 2016 et s'achevant le 31 décembre 2017 ;
- Décret n°2016-1027 du 27 juillet 2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée ;
- Convention nationale pluriannuelle multipartite de mobilisation pour l'emploi des personnes en situation de handicap signée le 16 novembre 2017 et couvrant une période de quatre ans ;
- Convention interministérielle d'objectifs 2016-2020 entre le ministère de la Ville, le ministère de l'emploi et le service public de l'emploi, signée le 5 décembre 2016 ;
- Article 175 de la loi de finances initiale pour 2018 qui prévoit, du 1^{er} avril 2018 au 31 décembre 2019, l'expérimentation d'un dispositif dénommé « emplois francs », consistant à verser une aide aux entreprises qui embauchent des demandeurs d'emploi résidant dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont la liste est fixée par arrêté (publié au Journal officiel du 31 mars 2018) ;
- Instruction du 25 janvier 2018 du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles (Pôle emploi est partie prenante, pour le volet emploi et insertion professionnelle, de la stratégie territoriale devant être élaborée)..

Source : DGEFP et travaux de la mission.

Rapport

Par ailleurs, dans le champ plus large des politiques fiscalo-sociales, des réformes structurelles sont intervenues dont certaines ont eu des impacts directs sur le marché du travail donc sur l'environnement global d'action de Pôle emploi. Il s'agit notamment :

- ◆ des dispositifs favorisant la demande d'emploi : une baisse substantielle du coût du travail peu qualifié (bas et moyens salaires) a été assurée, d'une part, par la création, au 1^{er} janvier 2013, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)⁴⁶ et sa montée en charge entre 2013 et 2015 et, d'autre part, par des baisses de cotisations sociales mises en œuvre dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité ; à compter du 1^{er} janvier 2019, le CICE serait transformé en allègements, reprofilés, de cotisations et contributions sociales⁴⁷ ;
- ◆ de la création de la prime d'activité, de nature à mieux encourager l'offre de travail, à compter du 1^{er} janvier 2016⁴⁸ ; cette allocation nouvelle se substitue à la prime pour l'emploi et au RSA-activité⁴⁹ et soutient les actifs en emploi, en particulier si leur activité ou leur rémunération est modeste.

1.4. Les résultats de Pôle emploi, tels que suivis par les indicateurs conventionnels, témoignent de son haut niveau de performance globale

1.4.1. La convention entend encadrer l'ensemble des relations entre l'opérateur, l'État et l'Unédic : le texte conventionnel prévoit donc des modes spécifiques de suivi des engagements

La convention tripartite est structurée en quatre secteurs d'actions, ayant trait respectivement à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; aux services offerts aux employeurs ; à la qualité de la relation avec les usagers ; à la territorialisation de l'action de Pôle emploi et ses relations partenariales. Ces quatre secteurs donnent lieu, outre les engagements figurant sous une forme qualitative dans la convention, à un mode de suivi spécifique, organisé par des instances dédiées, dont la composition et le rôle sont définis par le texte conventionnel. Ainsi, la cinquième partie de la convention traite du pilotage et du suivi de l'activité de l'opérateur par les parties signataires qui entendent ainsi mettre en place « *une gouvernance active et efficace orientée vers le pilotage, la performance et l'évaluation* ».

⁴⁶ Le CICE a été créé par la loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁴⁷ Voir l'article 9 de la loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 et l'article 8- de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

⁴⁸ Voir la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

⁴⁹ En particulier, par rapport au RSA activité, si la prime d'activité est calculé en partant des règles de liquidation du RSA, elle comporte un « bonus » qui prend en compte directement l'intensité de l'activité professionnelle du ou des bénéficiaires.

Rapport

Une telle approche repose ainsi sur :

- ◆ l'objectif de donner de la clarté à l'opérateur sur les moyens de nature à permettre son bon fonctionnement et le respect des objectifs fixés par la convention (« *Des moyens adaptés et la poursuite de l'effort de redéploiement vers l'accompagnement au service de la performance et de la qualité du service rendu* ») ; dans ce cadre l'opérateur s'engage à renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, par des réorganisations internes⁵⁰ ;
- ◆ la mise en place d'un pilotage par les résultats ; le suivi de la convention est largement assuré *via* un nombre limité d'indicateurs de résultats, assortis, pour la plupart d'entre eux, de cibles (« *Un suivi de la convention axé sur le pilotage de Pôle emploi par les résultats, complété d'éléments d'éclairage et d'évaluation* ») ;
- ◆ les instances en charge du suivi de la mise en œuvre de la convention tripartite, dont le fonctionnement est articulé avec les instances propres à Pôle emploi (« *Les instances de gouvernance de la convention tripartite sont confortées et mieux articulées avec la gouvernance interne de Pôle emploi* ») ;
- ◆ l'évaluation externe de la convention par deux missions IGAS-IGF (« *Une évaluation de la convention organisée en deux temps* ») ;
- ◆ et, enfin, la mise en œuvre de la convention sur une période de quatre ans (« *La durée de la convention est fixée à quatre ans afin de faciliter le développement de ces projets structurants* »).

La convention est le document formalisant les engagements souscrits par Pôle emploi vis-à-vis des pouvoirs publics et du régime d'assurance chômage. Des échanges spécifiques ont lieu entre l'opérateur et sa tutelle dans le cas où des actions supplémentaires nécessitant la mobilisation de Pôle emploi (évolution de la réglementation, plan spécifique ; voir, pour la période récente, *supra* 1.3) sont décidées en cours de période et pourraient donc avoir un impact sur les objectifs fixés par la convention.

Les instances de suivi de la convention sont le lieu principal du dialogue de gestion intervenant entre l'opérateur et les autres parties⁵¹.

⁵⁰ La rédaction de ces développements a évolué dans le cadre de la procédure contradictoire. Par ailleurs, sur la période, outre les diminutions d'effectifs mentionnées *supra* en 2017 et en 2018, la subvention de l'Etat a diminué entre 2017 et 2018 (-3,3%).

⁵¹ A titre d'illustration, les indicateurs mobilisés par la DGEFP pour élaborer les projets et rapports annuels de performance (PAP et RAP) joints aux projets de lois de finances annuels mobilisent largement les indicateurs conventionnels : sur les 14 prévus par la convention, 5 sont mobilisés pour les PAP et RAP.

Rapport

Elles sont au nombre de deux :

- ◆ le comité de suivi⁵², formation du niveau le plus élevé, et dont la composition est la plus large, puisqu'il associe plusieurs représentants de l'État (services du ministère chargé de l'emploi et de celui chargé de l'économie et des finances) ainsi que les représentants de l'Unédic (voir Encadré 4). Ce comité
 - est chargé d'évaluer la mise en œuvre de la convention ;
 - est susceptible de recommander, par l'inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration de Pôle emploi, l'examen de sujets de nature à améliorer la mise en œuvre de la convention ou une demande de travaux d'évaluation ; il est également susceptible de proposer des évolutions des objectifs fixés par la convention (notamment au regard de la situation du marché du travail) ou des évolutions ou des compléments aux orientations conventionnelles par voie d'avenant ;
 - dispose de différents travaux lui permettant de procéder à cette évaluation ;
 - élabore, chaque année, un rapport annuel sur la mise en œuvre de la convention, qui est rendu public⁵³ ;
- ◆ le comité technique tripartite (CTT) est composé de représentants de l'État, de l'Unédic et de Pôle emploi, avec un secrétariat assuré par la DARES. Son activité est centrée sur les échanges de données et travaux statistiques ou d'évaluation et les analyses en découlant et ses travaux contribuent directement aux analyses du comité de suivi : le CTT détermine en particulier la nature et le mode de recours aux indicateurs de performance (méthode de calcul, recueil) et analyse leurs résultats ; le CTT n'a cependant pas un rôle exclusif en ces matières puisque la convention prévoit que le « comité stratégique et d'évaluation » de Pôle emploi qui constitue, pour partie, une émanation de son conseil d'administration, contribue à ces travaux. Les activités de l'instance conventionnelle et de l'instance interne à Pôle emploi sont ainsi considérées comme complémentaires.
- ◆ par ailleurs, la convention prévoit la mise en place, en tant que de besoin, de groupes de travail tripartites sur des sujets et problématiques d'intérêt commun ; ces travaux ont vocation à être restitués devant le CTT ou le comité de suivi.

Encadré 4 : La composition du comité de suivi de la convention tripartite

« Le comité de suivi, prévu à l'article L. 5312-3 du code du travail, est constitué des signataires de la convention. Il comprend : trois représentants de l'État désignés par le ministre chargé de l'emploi ; le président et le vice-président du conseil d'administration ainsi que le directeur général de l'Unédic ; le président du conseil d'administration et le directeur général de Pôle emploi.

Il peut également se réunir dans une composition comprenant les directeurs ou directeurs généraux ou délégué général de la délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP), de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), de la direction du budget (DDB), de l'Unédic et de Pôle emploi. Le contrôleur général économique et financier de Pôle emploi assiste aux réunions. Il se réunit tous les trimestres. Son secrétariat est assuré par la DGEFP. Le comité de suivi évalue la mise en œuvre de la convention. »

Source Convention tripartite 2015-2018.

⁵² Cette instance est prévue par la loi. L'article L. 5312-3 du code du travail qui prévoit la convention tripartite et en détermine le contenu dispose ainsi « Un comité de suivi veille à l'application de la convention et en évalue la mise en œuvre. »

⁵³ Ce rapport est prévu par les textes réglementaires. L'article R. 5311-3 du code du travail dispose ainsi « Le comité de suivi remet chaque année au Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles un rapport annuel sur la mise en œuvre de la convention pluriannuelle prévue à l'article L.5312-3. Ce rapport est rendu public. »

Rapport

Pour procéder au suivi et à l'évaluation courants de la convention, les parties signataires disposent de plusieurs types de données et éléments d'analyse (cf. Encadré 5).

Encadré 5 : Les données permettant le suivi et l'évaluation de la convention tripartite

Le suivi et l'évaluation sont assurés à titre principal *via* les résultats constatés au travers des indicateurs établis par la convention ainsi qu'aux travaux relatifs « [aux] moyens et ressources de Pôle emploi ainsi qu'à l'analyse de l'offre de services destinée aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. »

La convention prévoit ainsi la mise à disposition à un rythme trimestriel, des séries des indicateurs de résultat prévus par la convention et des indicateurs complémentaires dits d'éclairage arrêtés par le CTT (la transmission est globalement trimestrielle à l'exception des indicateurs appréciés annuellement) ainsi que leur analyse quantitative et qualitative.

Sont par ailleurs transmis les travaux du comité technique tripartite et du comité stratégique et d'évaluation de Pôle emploi ; les bilans annuels d'activité de Pôle emploi ; les études et évaluation produites par la DARES, l'Unédic, Pôle emploi et les autres organismes et institutions compétents en matière d'emploi ; la synthèse de l'activité et des analyses conduites par les instances paritaires régionales (IPR) ; le rapport annuel des réclamations établi par Pôle emploi et le rapport annuel du médiateur ainsi que la mise en œuvre des observations qu'ils contiennent.

Source Convention tripartite 2015-2018.

1.4.2. La convention a accompagné la mise en œuvre d'un pilotage par la performance, mesurée au moyen d'un nombre limité d'indicateurs, assortis -pour la plupart d'entre eux- de cibles de résultats

La déclinaison opérationnelle de la convention et le suivi de son application sont principalement assurés *via* les indicateurs de la convention tripartite (ICT) ou « *indicateurs stratégiques pour le pilotage* »⁵⁴.

L'appropriation de ce mode de pilotage par les résultats par les agents est extrêmement forte : la convention a souhaité une évolution qui s'est très clairement traduite dans les faits. La mise en place de ce pilotage par la performance conduit à laisser une large autonomie aux échelons régional, départemental et local, sur les mesures devant être prises pour atteindre les objectifs. Par ailleurs, la convention remplit les deux objectifs implicites qui lui avaient été assignés : d'une part, décrire les grandes évolutions attendues de l'opérateur sur plusieurs années et, d'autre part, définir un cadre pluriannuel de relations courantes entre les parties⁵⁵. Elle constitue le document cadre qui structure les actions et évolutions du réseau, dans toutes ses composantes nationale et territoriale et elle a, de ce fait, conduit à conforter le mode de pilotage stratégique et de management opérationnel dit de « pilotage par les résultats ».

Les activités des comités de suivi et du CTT sont presque intégralement centrées sur l'analyse des indicateurs et de leurs résultats. L'appréciation des performances de l'opérateur revêt ainsi un rôle clef dans le dialogue de gestion intervenant avec les autres parties signataires.

⁵⁴ Ainsi, à titre principal, les actions mises en œuvre ou à mettre en œuvre ne donnent pas lieu à un suivi détaillé aux niveaux national et local : le pilotage est principalement assuré au regard des performances constatées *via* les indicateurs qui conduisent à ajuster les actions.

⁵⁵ Le champ de la convention est large puisqu'elle encadre par exemple l'ensemble des échanges de données statistiques, informatiques et comptables notamment dans ses annexes 2 (« Dispositions relatives aux délégations de service ») et 3 (« Echanges de données, systèmes d'information »).

Rapport

Les ICT (Tableau 2) ont pour fonction de permettre l'évaluation des « *résultats atteints dans le retour à l'emploi, ainsi que l'efficacité et la qualité du service rendu. Ils permettent également de mesurer l'efficience dans l'allocation des moyens.* »⁵⁶ Ils ont ainsi vocation à couvrir l'ensemble de l'activité de l'opérateur et à traduire les effets des actions arrêtées par les parties signataires. 14 indicateurs ont été arrêtés lors de la signature de la convention. En 2016, les parties ont convenu de conserver l'ICT 4, qui mesure le taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi mais de le décliner également dans un ICT 4 *bis* qui mesure l'ensemble des retours à l'emploi d'un mois ou plus⁵⁷.

⁵⁶ Voir Convention tripartite État / Unédic / Pôle emploi 2015-2018, conclue le 18 décembre 2014 (point 5.2.1).

⁵⁷ En effet, les travaux conduits en 2016 ont conduit à reconsidérer les mesures effectuées par l'ICT 4 qui (i) ne comprend pas l'ensemble des retours à l'emploi durable (ceux-ci sont appréciés via les DPAE qui ne couvrent pas notamment les employés à domicile et le secteur public) et (ii) n'est pas pleinement adapté aux évolutions du marché du travail (hausse des emplois courts et impact avéré de ceux-ci en matière de retours à l'emploi). Par ailleurs, le déploiement du « plan 500 000 » nécessitait de mobiliser les conseillers de Pôle emploi afin qu'ils ouvrent ces formations à l'ensemble des demandeurs d'emploi, quel que soit leur profil et leur proximité avec le retour à l'emploi. Le choix de décliner un indicateur ajusté 4 *bis* a été effectué afin de lever une contrainte opérationnelle générée pour partie par cet indicateur clef dans le cadre du pilotage de l'activité par les résultats.

Rapport

Tableau 2 : Indicateurs stratégiques pour le pilotage ou indicateurs de la convention tripartite 2015 - 2018 (ICT)

N°	Libellé de l'indicateur	Thème et partie du texte conventionnel	Cible [CT=convention tripartite; CS = Comité de suivi]
1	Nombre de retours à l'emploi	Retour à l'emploi / Partie 1	Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
2	Nombre de retours à l'emploi durable		Sans cible associée
3	Nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois parmi les demandeurs d'emploi de catégorie ABC		Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
4	Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi *	Offre de services aux demandeurs d'emploi / Partie 1	Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
4 bis	Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi **		Cible indicateur introduit en cours de période conventionnelle par le CS à compter de 2016
5	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient		Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
6	Nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif		Cible définie par la CT pour 2015 et 2017
7	Taux de premiers paiements dans les délais		Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
8	Taux de conformité financière des décisions concernant les demandes d'allocation	Indemnisation / Partie 1	Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
9	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations		Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
10	Part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi		Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
11	Part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi	Offre de services aux entreprises / Partie 2	Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
12	Taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi		Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
13	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les services numériques	Numérique / Partie 3	Cible définie par la CT pour 2015 puis par le CS
14	Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en équivalent temps plein travaillé (ETP)	Efficience / Partie 5	Cible définie par le CS pour 2015 et 2016, définie par la CT pour 2018

*Source : Convention tripartite. Note : * = l'ICT 4 comprend, au numérateur, le nombre demandeurs d'emploi ayant achevé au mois M une formation indemnisée par Pôle emploi et qui, entre les mois M+1 et M+6, ont (i) eu une déclaration préalable à l'embauche (DPAE) en CDI ou CDD de 6 mois ou plus ; (ii) basculé en catégorie E (création d'entreprises ou contrats aidés, dont la durée ne peut être inférieure à 6 mois) ; **= l'ICT 4 bis comprend, au numérateur, le nombre de demandeurs d'emploi ayant achevé au mois M une formation indemnisée par Pôle emploi et qui, entre les mois M+1 et M+6, ont (i) une DPAE d'un mois ou plus ; (ii) une sortie des listes pour reprise d'emploi déclarée ; (iii) une activité réduite de plus de 78h (cat. C) sans retour en catégorie A ou B le mois suivant ; (iv) une bascule en catégorie E.*

Rapport

La volonté de disposer d'un nombre limité d'indicateurs a conduit à opérer des choix structurants (Encadré 6).

Encadré 6 : Un nombre limité d'indicateurs, des choix structurants

10 indicateurs ont trait à la prise en charge des demandeurs d'emploi (partie 1 – « Accélérer l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ») ; 3 mesurent les actions vers les entreprises (partie 2 – « Améliorer le fonctionnement du marché du travail et faciliter l'accès et le retour à l'emploi en répondant pleinement aux besoins de toutes les entreprises ») ; 1 mesure la satisfaction vis-à-vis des services numériques (partie 3 – « Améliorer la relation de Pôle emploi avec les demandeurs d'emploi et les entreprises ») ; 1 évalue l'efficacité globale via la part de l'activité consacrée à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi (partie 5 – « Une gouvernance active et efficace orientée vers le pilotage, la performance et l'évaluation ») ; aucun indicateur n'a été retenu en ce qui concerne les effets des démarches partenariales conduites par l'opérateur (partie 4 – « Renforcer l'ancrage territorial de Pôle emploi et développer les partenariats dans une logique de complémentarité des offres de services »).

14 ICT sont assortis d'une cible de résultat, seul l'ICT 2 mesurant le retour à l'emploi durable en est dépourvu et correspond donc au seul indicateur d'éclairage figurant dans le texte conventionnel ; les 14 objectifs chiffrés assignés à l'opérateur ont été (i) pour l'ICT 4 bis, introduit en cours de période conventionnelle, définis par le comité de suivi et (ii) pour les 13 autres, définis pour partie à la signature du texte, le comité de suivi étant intervenu pour préciser leur déclinaison annuelle.

Certains indicateurs sont corrigés des variations de conjoncture, selon un modèle développé par les services statistiques des parties signataires ; par exemple, l'ICT 1, qui mesure le nombre de retours à l'emploi, est apprécié « à conjoncture constante » afin distinguer, d'une part, les effets (positifs ou négatifs) liés au contexte économique et, d'autre part, les actions conduites notamment par Pôle emploi.

Source Convention tripartite 2015-2018 et travaux de la mission.

1.4.3. Entre 2015 et 2017, Pôle emploi a rempli 82,9 % des cibles qui lui étaient assignées, ce qui reflète un très haut niveau de performance et de mobilisation globale du réseau

Entre 2015 et 2017, dans une approche annuelle (Tableau 3), Pôle emploi devait respecter 41 cibles associées aux indicateurs de résultats :

- ◆ 7 cibles n'ont pas été atteintes (17,1 %) ;
- ◆ 34 cibles ont été respectées (82,9 %) et, pour 24 d'entre elles (58,5 %), significativement dépassées⁵⁸.

Pour l'année 2018, les données disponibles confirment et amplifient cette dynamique.

Sur les 7 cibles non atteintes, 5 ont trait à l'année 2015 et 2 à l'année 2016 : l'opérateur a ainsi progressivement mis en œuvre les actions lui permettant de respecter ses engagements. La dynamique « ascendante » de performance est indéniable : tout au long de la période conventionnelle, la montée en puissance du réseau pour améliorer ses performances, mesurées au moyen des ICT, est incontestable. À titre d'exemple, le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient (ICT5) a, après avoir été en-deçà des cibles en 2015 et 2016, très nettement augmenté en 2017 pour largement dépasser la cible assignée. Entre 2014 et 2017, la satisfaction a ainsi crû de +6,8 points. Tous les axes de la convention connaissent des dynamiques comparables.

⁵⁸ La mission estime que la cible est significativement dépassée si l'écart est supérieur ou égal (i) à 10 000 pour les indicateurs en nombre et (ii) à 1 point pour les indicateurs en taux. L'ICT 14 est considéré comme significativement dépassé.

Rapport

Le respect de ces différentes cibles doit être cependant tempéré par le fait que plusieurs cibles ont été révisées. Les huit révisions décidées par le comité de suivi ont concerné, pour six d'entre elles, à revoir les ambitions à la baisse⁵⁹. Par ailleurs, alors même que certaines cibles étaient largement dépassées, les instances conventionnelles n'ont pas estimé pertinent de revoir, de manière plus systématique, certaines cibles à la hausse (ICT 10 et 11 par exemple). L'équilibre global décidé lors de la conclusion de la convention a été globalement respecté : si des ajustements sont intervenus, ils sont demeurés limités dans leur ampleur et n'ont concerné que 6 des 15 ICT.

⁵⁹ Ces révisions sont détaillées dans les annexes du présent rapport.

Rapport

Tableau 3 : Performance de Pôle emploi entre 2015 et 2018 au regard du respect des cibles assignées via les indicateurs de la convention tripartite (en rouge, les cibles non atteintes)

Libellé de l'indicateur	2014	2015	2016	2017	2018 (prov.)	Révision de cible en cours de période
ICT1 - Nombre de retours à l'emploi*	3,59M	3,73M - cible à 3,78M (écart de -50 000)	3,94M - cible à 3,90 (écart de +46 000)	4,14M - cible à 4,02M (écart de +113 000)	Données non disponibles - cible de +3%	Une fois, à la baisse, pour la cible 2017
ICT2 - Nombre de retours à l'emploi durable	121 236	125 601 - sans cible	132 590 - sans cible	135 867 sans cible	Données non disponibles - sans cible	Indicateur dépourvu de cible
ICT3 - Nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois parmi les demandeurs d'emploi de catégorie ABC*	1,44M	1,54M - cible à 1,54M (écart de -3 000)	1,53 - cible à 1,59 (écart de -59 000)	1,48M - cible de 1,59M (écart de -111 000)	1,46 en février 2018 - cible annuelle à -0,08	Une fois, à la hausse, pour la cible 2017
ICT4 - Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	28,7%	28,3% - cible à 29,9% (écart de -1,6 pt)	30,5% - cible à 29,0% (écart de +1,5 pt)	29,6% - cible à 28,1% (écart de +1,5 pt)	Données non disponibles - cible à 28,3%	Trois fois à la baisse sur l'ensemble des années
ICT4bis - Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	56,3%	ICT non applicable	58,4% - cible à 56,0% (écart de +2,4 pt)	55,5% - cible à 55,4% (écart de +0,1 pt) / données provisoires	Données non disponibles - cible à 55,6%	Une fois, à la baisse, pour 2017
ICT5 - Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient	64,2%	64,6% - cible à 66,0% (écart de -1,4 pt)	64,1% - cible à 67% (écart de -2,9 pt)	71,0% - cible à 67,0% (écart de +4 pt)	72,2% en février 2018 - cible à 70,0%	Une fois, à la baisse, pour 2017
ICT6 - Nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif*	230 000	430 870 - cible à 350 000 (écart de +81 000)	497 612 - cible à 400 000 (écart de +98 000)	527 131 - cible à 460 000 (écart de +67 000)	552 213 en mars 2018 - cible à 500 000	Aucune révision
ICT7 - Taux de premiers paiements dans les délais	90,7%	93,3% - cible à 93,0% (écart de +0,3 pt)	94,2% - cible à 93,5% (écart de +0,7 pt)	94,4% - cible à 94,0%	94,4% en mars 2018 - cible à 94,0%	Aucune révision
ICT8 - Taux de conformité financière des décisions concernant les demandes d'allocation	90,5%	91,9% - cible à 92,9% (écart de -1 pt)	95,5% - cible à 92,9% (écart de +2,6 pt)	96,1% - cible à 95,0% (écart de +1,1 pt)	96,8% en février 2018 - cible à 95,0%	Une fois, à la hausse, pour la cible 2017

Rapport

Libellé de l'indicateur	2014	2015	2016	2017	2018 (prov.)	Révision de cible en cours de période
ICT9 - Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations	68,7%	71,1% - cible à 70,0% (écart de +1,1 pt)	70,8% - cible à 71,5% (écart de -0,7 pt)	72,9% - cible à 72,0% (écart de +0,9 pt)	74,4% en mars 2018 - cible à 72,0%	Aucune révision
ICT10 - Part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi	59,6%	69,1% - cible à 62,0% (écart de +7,1 pts)	79% - cible à 63,0% (écart de +16 pts)	80,9% - cible à 72,0% (écart de +8,9 pts)	81,0% en mars 2018 - cible à 74,0%	Aucune révision
ICT11 - Part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi	61,6%	71,8% - cible à 63,6% (écart de +8,2 pts)	79,6% - cible à 64,6% (écart de +15 pts)	81,2% - cible à 73,0% (écart de +8,2 pts)	82,6% en mars 2018 - cible à 74,0%	Aucune révision
ICT12 - Taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi	64,9%	64,9% - cible à 69,0% (écart de -4,1 pts)	71,3% - cible à 70,0% (écart de +1,3 pt)	70,7% - cible à 70,0% (écart de +0,7 pt)	72,9% en mars 2018 - cible à 72,0%	Aucune révision
ICT13 - Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les services numériques	72,0%	77,0% - cible à 74,0% (écart de +3 pts)	87,6% - cible à 76,0% (écart de +11,6 pts)	91,0% - cible à 77,0% (écart de +14 pts)	Données non disponibles - cible à 80,0%	Aucune révision
ICT14 - Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en équivalent temps plein travaillé (ETP)	10 604	11 850 - cible à 11 204 (écart de +646)	13 257 - cible à 11 804 (écart de +1 453)	13 580 - cible à 12 404 (écart de +1 176)	Données non disponibles - cible à 2000 ETP soit 12 604 ETP	Aucune révision

Source : DGEFP et DARES, travaux du Comité de suivi et du CTT, données arrêtées au 2 mai 2018. Note : * = l'écart en valeur est ici arrondi à l'unité supérieure en milliers ; les cibles non respectées sont en rouge ; les données relatives à 2014 revêtent un caractère indicatif et celles relatives à 2018 un caractère provisoire.

Rapport

Ce haut niveau de réalisation des indicateurs reflète, comme cela a été indiqué *supra*, la forte appropriation par l'ensemble du réseau de ce nouveau mode de pilotage par la performance : les objectifs et les indicateurs conventionnels sont connus par l'ensemble des agents. La mission n'a néanmoins pas été en mesure d'apprécier la dispersion de l'ensemble de ces résultats entre les régions et agences⁶⁰. Le respect des objectifs est évalué, dans le cadre prévu par la convention, uniquement au plan national. Par ailleurs, les effets induits par ce mode de pilotage n'ont pu davantage être intégralement appréciés et doivent constituer un point d'attention pour l'avenir⁶¹. La mission a, en tout état de cause, relevé les difficultés techniques relatives à certains indicateurs, comme, en particulier, l'ICT 12 relatif à la satisfaction des employeurs, au regard du très faible taux de réponse évoqué dans toutes les agences où la mission s'est rendue⁶².

⁶⁰ L'opérateur a estimé ne pas pouvoir produire ces données qui ne lui semblaient pas relever du champ de la présente évaluation.

⁶¹ La mise en place de l'ICT 4 *bis* répond ainsi à certaines limites que peut induire pilotage par la performance. La préoccupation de respecter des cibles limitées à certains volets (ici, le retour à l'emploi durable après formation) peut conduire à des effets pervers (agir uniquement pour améliorer l'indicateur, c'est-à-dire par exemple ici filtrer excessivement les bénéficiaires d'une formation) ou à ne mobiliser le réseau que sur certains volets de l'activité. Si les vertus de ce mode de pilotage sont incontestables (mobilisation interne, évolution des modes de *management* en particulier), sa mise en œuvre nécessite, par nature, de conserver une vision globale des objectifs poursuivis et de procéder aux ajustements nécessaires.

⁶² Voir annexe II.

2. Conformément à ses engagements, Pôle emploi a profondément remanié l'offre de services aux demandeurs d'emploi et amélioré leur satisfaction, mais des axes de progression demeurent

2.1. Dans le cadre de la convention tripartite, Pôle emploi s'était engagé à fortement remanier les modes de prise en charge des demandeurs d'emploi

La convention tripartite fixe pour premier objectif d'« accélérer l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi »⁶³. De cet objectif général, découlent cinq orientations majeures :

- ◆ « Personnaliser d'avantage l'accompagnement des demandeurs d'emploi » ;
- ◆ « Améliorer l'accès à la formation, aux aides, aux prestations et à la mobilité professionnelle dans le cadre de la construction d'un projet professionnel » ;
- ◆ « Mieux répondre aux enjeux du marché du travail pour les prochaines années : demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes non qualifiés, demandeurs d'emploi en situation de chômage récurrent, demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite » ;
- ◆ « Assurer la qualité du traitement des droits à indemnisation des demandeurs d'emploi » ;
- ◆ « Renforcer la prévention et la lutte contre la fraude ».

Le respect de ces cinq orientations est mesuré au travers de dix indicateurs conventionnels qui couvrent le retour à l'emploi (trois indicateurs)⁶⁴, l'offre de services aux demandeurs d'emploi (quatre indicateurs)⁶⁵ et l'indemnisation (trois indicateurs)⁶⁶.

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi sont directement concernés par d'autres volets de la convention tripartite :

- ◆ l'axe 3 de la convention relatif au numérique et à la relation de service avec les usagers (relation multicanale et développement des services numériques⁶⁷). La performance de l'opérateur sur ce volet est appréciée par un indicateur dédié⁶⁸.
- ◆ l'axe 5 de la convention, qui prévoit un objectif d'efficience consistant à « renforcer les moyens dédiés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, tout en garantissant la qualité de l'ensemble des services rendus »⁶⁹ ; cet objectif fait également l'objet d'un suivi par un ICT⁷⁰.

⁶³ Convention tripartite État / Unédic / Pôle emploi 2015-2018, partie 1.

⁶⁴ ICT 1 - Nombre de retours à l'emploi [à conjoncture constante], ICT 2 - Nombre de retours à l'emploi durable [indicateur sans cible associée], ICT 3 - Nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois parmi les demandeurs d'emploi de catégorie ABC [cible par rapport à la tendance].

⁶⁵ ICT 4 - Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi, ICT 4 bis - Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi, ICT 5 - Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient, ICT 6 - Nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif [accompagnement renforcé + accompagnement global + accompagnement intensif jeunes].

⁶⁶ ICT 7 - Taux de premiers paiements dans les délais, ICT 8 - Taux de conformité du traitement de la demande d'allocation avec incidence financière [champ : régime d'assurance chômage et allocation spécifique de solidarité], ICT 9 - Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations.

⁶⁷ Convention tripartite État / Unédic / Pôle emploi 2015-2018, partie 3.

⁶⁸ ICT 13 – Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et des employeurs sur les services numériques.

⁶⁹ Convention tripartite État / Unédic / Pôle emploi 2015-2018, partie 5, point 5.1.2.

⁷⁰ ICT 14 - Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi [en ETP].

Rapport

En 2017, Pôle emploi respecte voire dépasse les cibles assignées par la convention sur ces différents éléments et les données disponibles au titre de 2018 soulignent que cette dynamique se poursuit et parfois s'amplifie. Plusieurs ensembles d'actions ont permis de contribuer à ces résultats.

2.2. Des réorganisations structurantes : la mise en place du nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE) et la rénovation de la relation avec les demandeurs d'emploi

Jusqu'au début de l'année 2016⁷¹, la première prise en charge du nouveau demandeur d'emploi permettait son inscription sur les listes, sa demande d'allocation et la détermination de sa modalité d'accompagnement. Ces actions étaient assurées *via* un déplacement au guichet et la mobilisation d'un conseiller dans le cadre d'un rendez-vous unique, l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

Cette organisation a été intégralement revue : elle était particulièrement consommatrice de ressources ; plusieurs démarches pouvaient -dans la grande majorité des cas- être conduites sans échange direct avec un conseiller ; l'EID ne permettait pas de consacrer l'essentiel du premier entretien entre le demandeur d'emploi et le conseiller à un diagnostic de situation centré sur le parcours de retour à l'emploi de l'utilisateur et de déterminer la modalité d'accompagnement lui correspondant le mieux.

Le nouveau parcours du demandeur d'emploi a été généralisé au cours du 1^{er} semestre 2016. Désormais, l'inscription sur les listes et la demande d'allocation sont effectuées intégralement en ligne. Chaque nouveau demandeur d'emploi est par ailleurs reçu en agence pour un entretien de situation (ESI), qui est recentré sur le diagnostic et permet de déterminer la modalité d'accompagnement dont il relève.

En ce qui concerne les modalités d'accompagnement, dans le cadre défini par la convention tripartite 2012-2014, trois modalités principales (« suivi », « guidé » et « renforcé ») ont été déterminées par le plan stratégique « Pôle emploi 2015 ». La période 2015-2018 a conduit à enrichir ces parcours avec un nouvel accompagnement « global » pour les demandeurs d'emploi rencontrant des freins périphériques à l'emploi importants et l'« accompagnement intensif jeunes » (AIJ) destiné aux demandeurs d'emploi de moins de 26 ou 29 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion (cf. Encadré 7).

⁷¹ Pour l'ensemble des développements sur le NPDE et les évolutions organisationnelles et techniques intervenues, voir annexe I, partie 1.

Encadré 7 : Les modalités d'accompagnement du demandeur d'emploi

La convention triennale 2012-2014 a permis d'acter une réelle différenciation entre les demandeurs d'emploi dans l'accompagnement selon la distance à l'emploi et le degré d'autonomie de ces derniers. Trois modalités d'accompagnement ont été définies par le projet « Pôle emploi 2015 » afin de décliner cet engagement conventionnel⁷² :

- **suivi** pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes dans leur recherche d'emploi et proches du marché du travail ;
- **guidé** pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel ;
- **renforcé** pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail et ayant besoin d'être fortement accompagnés tant pour accéder à l'emploi que pour lever des freins périphériques à l'emploi.

Ces trois modalités, déployées depuis 2013, formalisent l'existence d'un traitement différencié des chômeurs permettant d'appréhender des situations différentes.

La convention tripartite 2015-2018 a ajouté une quatrième modalité :

- **global** pour favoriser l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi ayant des « freins périphériques » à l'emploi devant être levés. Un binôme de professionnels (un conseiller Pôle emploi dédié et un travailleur social) prend en charge les besoins des demandeurs d'emploi confrontés à un cumul de difficultés sociales et professionnelles. L'accompagnement global est limité dans le temps (6 à 18 mois selon la convention départementale conclue entre Pôle emploi et le conseil départemental). L'entrée dans ce mode d'accompagnement est proposé au demandeur d'emploi.

En outre, Pôle emploi propose un **accompagnement intensif jeunes (AIJ)**, qui s'adresse aux demandeurs d'emploi âgés de moins de 26 ans (les clubs dans les territoires de la politique de la ville permettent l'accès jusqu'à 29 ans) en difficulté sur le marché du travail, soit parce qu'ils n'arrivent pas à s'insérer durablement sur le marché du travail, soit parce qu'ils sont en risque de devenir demandeurs d'emploi de longue durée⁷³.

Les modalités « renforcé », « global » et AIJ forment les modalités dites « intensives » car elles se caractérisent par un accompagnement plus important et une taille des portefeuilles des conseillers plus réduite.

La modalité d'accompagnement est proposée à chaque demandeur d'emploi et peut *a priori* donner lieu à un échange entre l'agent et l'usager. Les pratiques observées par la mission à l'issue des entretiens de situation sont néanmoins variables. Dans les faits, et au bénéfice des constats et entretiens conduits, il apparaît que les accompagnements « global » et en AIJ sont ceux qui donnent lieu aux échanges les plus nourris entre les agents et les demandeurs d'emploi et à une formalisation de l'acceptation de cette modalité d'accompagnement qui représente un investissement fort pour les deux parties.

Source : Rapport IGAS-IGF d'évaluation à mi-parcours, convention tripartite 2015-2018 et travaux de la mission.

⁷² Cette approche n'a pas été remise en cause par le nouveau projet d'entreprise ou de réseau « projet stratégique 2015 - 2020 - notre ambition pour 2020 ».

⁷³ Ce dispositif est ainsi conçu comme complémentaire de la garantie jeunes, mise en œuvre par les missions locales, qui s'adresse aux jeunes de 16-25 ans pas ou peu diplômés, qui ne sont ni en cycle d'études, ni en formation et dont les ressources ne dépassent pas le plafond du Revenu de solidarité active (RSA).

Rapport

La mise en place du NPDE s'inscrit dans un *continuum* d'actions destinées à mobiliser davantage et plus efficacement les ressources sur l'activité d'accompagnement, élément déterminant de l'action de l'opérateur pour aider le demandeur d'emploi à retrouver une activité professionnelle. Suite à une expérimentation concluante en 2015, les agences sont ainsi ouvertes aux usagers sans rendez-vous le matin et, l'après-midi, uniquement sur rendez-vous⁷⁴, depuis le premier semestre 2016. Cette démarche, conduite par d'autres réseaux (caisses d'allocations familiales par exemple), permet une prise en charge plus structurée des usagers et de mobiliser dans les meilleures conditions les agents de l'opérateur.

Afin d'accompagner la dématérialisation de l'inscription et de la demande d'allocation ainsi que le développement de nouveaux services numériques, les accueils ont été revus et proposent des bornes interactives, des points informatiques en libre accès (PILA) au sein desquels les usagers peuvent être accompagnés par des agents en service civique, et un accueil de second niveau comprenant notamment un volet « renseignement – conseil » dédié aux questions d'indemnisation qui demeurent un des premiers motifs de visite en agence. L'opérateur a en outre développé la possibilité pour les usagers de recourir aux mails et a réorganisé son accueil téléphonique⁷⁵.

La relation de « *front-office* » a ainsi été intégralement repensée⁷⁶ depuis 2015 *via* la réorganisation de l'accueil, la mise en place du NPDE et du nouvel ESI et le développement d'une relation multicanale rénovée reposant largement sur le déploiement de services numériques nombreux et enrichis.

Les effets de ces changements ont été substantiels s'agissant des modalités de contacts⁷⁷ :

- ◆ s'agissant des échanges physiques, le nombre de visiteurs en agence a diminué de 37 % entre 2014 et 2017 ;
- ◆ parallèlement, les échanges par mail ont connu une très forte hausse : 19,0 M en 2016 et 27,3 M en 2017 soit une hausse de 43 %, cette tendance se poursuit en 2018 ;
- ◆ les échanges téléphoniques ont diminué puisque, hors automate, les appels traités ont diminué de 32,6 % entre 2014 et 2017 (de 17,9 M à 12,1 M).

Ces évolutions fortes ont nécessité des évolutions complémentaires de l'organisation. La très forte hausse des mails à traiter, combinée au respect de l'engagement d'y répondre sous 72 heures, a conduit l'opérateur, au bénéfice des constats de la précédente mission d'évaluation⁷⁸, à développer une base de réponses-type⁷⁹ et à réfléchir à l'élaboration d'un premier niveau de réponse automatique faisant appel à l'intelligence artificielle⁸⁰.

Cette évolution de la relation de *front office* a fortement impacté les usagers : les tendances décrites *via* les flux généraux se retrouvent dans les enquêtes effectuées par Pôle emploi auprès des demandeurs d'emploi⁸¹. Sur la période, leur satisfaction augmente en ce qui concerne l'accueil physique (qualité de réponse, délai d'attente), l'accueil téléphonique et les échanges par mail (délai de réponse, personnalisation et clarté des échanges).

⁷⁴ Voir annexe I, point 1.

⁷⁵ L'accueil téléphonique repose désormais sur (i) un automate pour actualiser les droits ou les volets administratifs du dossier, (ii) une plateforme externe d'assistance des demandeurs d'emploi indemnisés en complément de l'automate, (iii) un accès aux plateformes régionales ou (iv) un accès direct aux conseillers.

⁷⁶ Voir annexe I, point 1.3

⁷⁷ La mission n'a pu disposer des volumes de courriers entrants et sortants.

⁷⁸ M. Fuzeau, D. Genet, H. Gosselin et F. Schechter, *Évaluation à mi-parcours de la convention tripartite Pôle emploi/État/Unédic*, Rapport IGAS et IGF (2016-079R et 2016-M-070), février 2017.

⁷⁹ La mission n'a pas été en mesure d'apprécier le niveau de recours à cette base ni sa complétude.

⁸⁰ L'opérateur a obtenu un financement de 20M€ à ce titre du fonds pour l'action publique.

⁸¹ Baromètre annuel BVA auprès des demandeurs d'emploi, voir annexe I, point 1.3

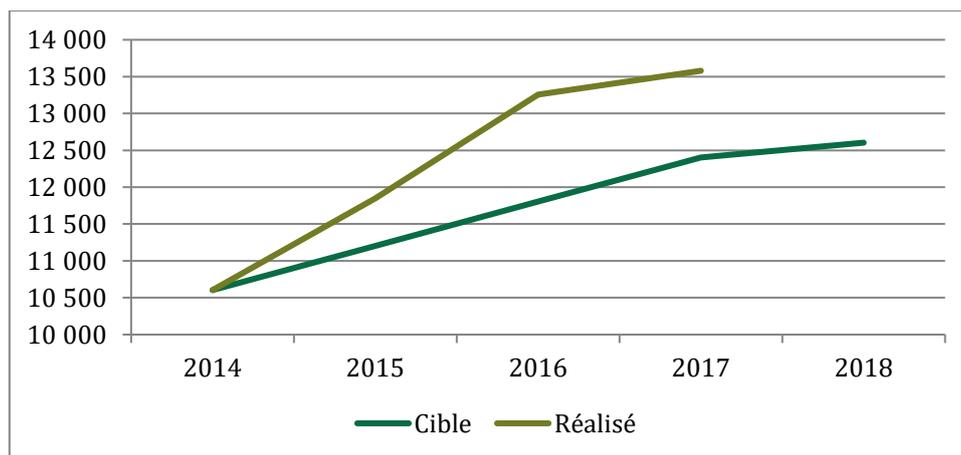
2.3. Un accompagnement rénové qui a des effets sur la satisfaction des demandeurs d'emploi et leurs parcours de retour à l'emploi

2.3.1. Une hausse prononcée de l'accompagnement et un délai moyen maîtrisé entre l'inscription et l'entrée en accompagnement

L'augmentation des ressources consacrées à l'accompagnement, permise par les réorganisations, est intervenue dans une ampleur nettement supérieure à celle attendue par la convention tripartite :

- ◆ le temps consacré à l'accompagnement des demandeurs d'emploi a augmenté de 50 % entre 2014 et 2017 ; le temps libéré -*via* les réductions des plages d'ouverture sans rendez-vous des agences, fortement consommatrices de moyens, *via* les réinscriptions sans nouvel entretien de situation pour les demandeurs d'emploi ayant déjà été inscrits à Pôle Emploi et grâce au passage de l'EID à l'ESI dans le cadre du NPDE- a été globalement réorienté vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- ◆ le nombre d'agents affectés au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi est ainsi supérieur à celui anticipé en 2015 (cf. Graphique 3).

Graphique 3 : Temps consacré au niveau national au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (ICT 14 en ETP)



Source : DGEFP, Pôle emploi

Le nombre d'entretiens d'accompagnement⁸² a progressé de 46 % entre 2015 et 2017, soit plus que le nombre de demandeurs d'emploi en portefeuille (c'est-à-dire ceux directement rattachés à un conseiller chargé de leur accompagnement) qui a progressé de 24 % sur la période.

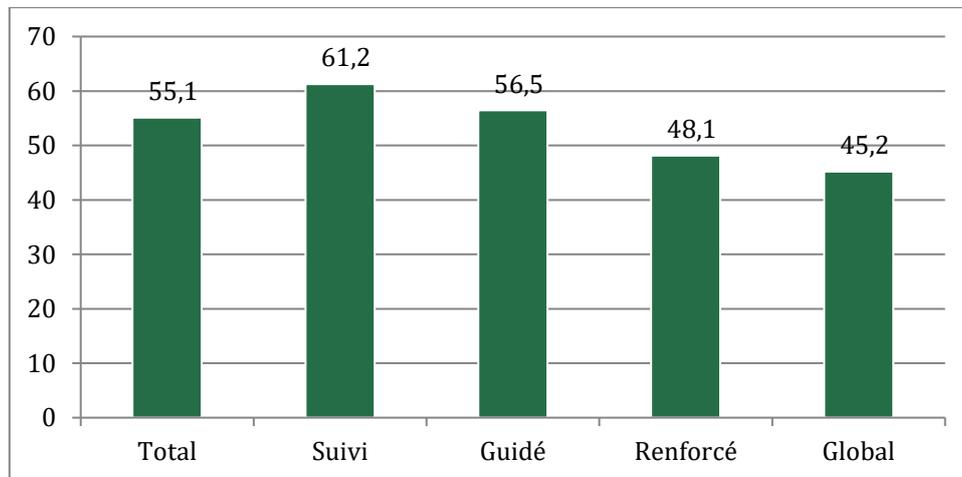
⁸² Intégrant -outre les rencontres physiques- les entretiens par téléphone et par visioconférence.

Rapport

En effet, en 2015, 64,3 % des demandeurs d'emploi de catégorie A et B étaient en portefeuille. Ce ratio a nettement augmenté suite à la mise en place du NPDE, pour être stable autour de 80 % depuis mars 2016. Mais cela est lié au premier chef à la procédure de gestion des demandeurs d'emploi se réinscrivant (ceux ayant été au chômage et ayant repris une activité) arrêtée dans le cadre du NPDE⁸³. Avec la mise en place du NPDE :

- ◆ les demandeurs d'emploi ont, globalement, plus régulièrement des entretiens d'accompagnement (hors ESI) avec leurs conseillers ;
- ◆ le délai moyen entre l'inscription et le début de l'accompagnement⁸⁴ est de 55 jours en septembre 2017, ce qui traduit le respect de l'engagement de débiter l'accompagnement dans les huit semaines suivant l'inscription ; ce délai moyen est en outre plus court pour les catégories nécessitant le suivi le plus intensif (Graphique 4)⁸⁵.

Graphique 4 : Délai moyen entre l'inscription et le début de l'accompagnement (en jours - données à septembre 2017)



Source : Pôle emploi. Ces données portent sur l'ensemble des demandeurs d'emploi, y compris ceux se réinscrivant.

⁸³ Un des gains majeurs en temps agent du NPDE est lié au traitement des demandeurs d'emploi se réinscrivant : ils étaient reçus en EID dans l'ancienne organisation mais, dans le cadre du NPDE, ils sont directement rattachés au portefeuille du conseiller auquel ils étaient rattachés lors de leur période antérieure de chômage, aucun ESI n'est programmé pour cette catégorie qui est considérée comme ayant le même profil et relevant du même accompagnement que précédemment.

⁸⁴ Le début de l'accompagnement évoqué ici correspond au premier entretien du demandeur d'emploi avec son conseiller référent. La période courante entre cet entretien et l'inscription permet, le cas échéant, la réalisation d'un entretien de situation (ESI) ou le lancement de l'indemnisation ou encore le recours aux services numériques de l'opérateur. Ces précisions ont été apportées suite à la procédure contradictoire.

⁸⁵ La part des demandeurs d'emploi n'ayant pas eu leur entretien d'accompagnement dans un délai de huit semaines après leur inscription n'est pas connu de la mission.

Rapport

Par ailleurs, à compter de 2015, a été développé le conseil en évolution professionnelle (CEP), nouvelle offre de services, gratuite et accessible à chaque actif, en information, en conseil et en accompagnement personnalisés de projets d'évolution professionnelle⁸⁶. Le CEP doit être proposé par plusieurs opérateurs⁸⁷, dont Pôle emploi. Pôle emploi a assumé cette nouvelle mission et a déployé le CEP dans les délais, alors même qu'il conduisait les réorganisations mentionnées *supra*⁸⁸.

2.3.2. Un taux de retour à l'emploi en hausse, un chômage de longue durée en baisse et une satisfaction croissante

Trois types d'indicateurs de la convention tripartite cherchent à mesurer les résultats de l'action de Pôle Emploi envers les demandeurs d'emplois :

- ◆ le nombre de retours à l'emploi des demandeurs d'emplois (contrat de plus d'un mois - ICT 1) et le nombre de sorties des listes pour emploi durable (contrat de plus de six mois - ICT 2 mais sans cible associée) ;
- ◆ le nombre de demandeurs d'emploi « de longue durée » mesuré par le nombre de personnes cumulant plus de 12 mois durant les 15 derniers mois en catégorie A (ICT 3) ;
- ◆ le taux de satisfaction à l'égard du suivi des demandeurs d'emplois (ICT 5) et concernant les services numériques proposés par Pôle Emploi (ICT 13).

Un travail statistique est effectué pour tenter d'isoler les effets exogènes (conjoncture et structure de la demande d'emplois) affectant les deux premiers types d'indicateurs : ainsi, pour les ICT 1 et 3, la performance de Pôle emploi s'apprécie en écart au niveau qui aurait été atteint sous les seuls effets de la conjoncture et de l'évolution de la structure de la demande d'emploi. Ce niveau « contrefactuel » est estimé à l'aide d'un modèle économétrique⁸⁹.

⁸⁶ Le CEP est proposé en trois niveaux : accueil individualisé (niveau 1) ; conseil personnalisé (niveau 2) et accompagnement personnalisé à la concrétisation du projet professionnel (niveau 3). Pôle emploi propose les niveaux 1 et 2 du CEP. Sur le CEP, voir <https://travail-emploi.gouv.fr/formation-professionnelle/evoluer-professionnellement/article/conseil-en-evolution-professionnelle-cep>.

⁸⁷ Outre Pôle emploi, sont opérateurs : les OPACIF (Organisme Paritaire Agréé au titre du Congé Individuel de Formation) ; l'APEC (Association pour l'emploi des cadres) ; les missions locales ; les agences Cap emploi ; les opérateurs régionaux désignés par la région.

⁸⁸ Pour plus d'éléments, voir annexe I, point 1.4.2.2.

⁸⁹ Si cette correction apparaît justifiée, elle est par construction basée sur les évolutions constatées dans le passé et ne peut donc pas prendre en compte d'éventuelles nouvelles dynamiques à l'œuvre.

Rapport

Le nombre de retours à l'emploi⁹⁰, a augmenté de 15,1 % entre 2014⁹¹ et 2017, pour atteindre 4,14 M de reprises d'emploi de plus de 30 jours. Le nombre de retours à l'emploi a été inférieur à la cible fixée par le comité de suivi en 2015, puis supérieur en 2016 et en 2017. De fait, le taux de retour à l'emploi⁹² a légèrement baissé en 2015, à 7,0 % puis a progressé pour atteindre 7,6 % en 2017. Cette amélioration des reprises d'emploi se confirme dans la durée. Les données issues des cohortes de demandeurs d'emploi⁹³ attestent d'une hausse des taux de retour et d'accès à l'emploi⁹⁴ des demandeurs d'emploi inscrits en décembre 2014 par rapport à ceux inscrits les années précédentes.

Le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée au sens de l'ICT 3 a par ailleurs reculé en 2017 après avoir beaucoup progressé les années précédentes, cette baisse étant plus marquée que celle suggérée par l'évolution de la conjoncture : l'opérateur a ainsi rempli ses objectifs.

Toutefois, deux éléments ont facilité la réalisation des objectifs de l'opérateur :

- ◆ d'une part, le plan « 500 000 formations supplémentaires » a manifestement eu un impact fort sur la baisse du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée ⁹⁵ ;
- ◆ d'autre part, la forte hausse du taux de rotation de la main d'œuvre a permis d'augmenter le nombre de retours à l'emploi à conjoncture inchangée.

Sur un autre plan, dans un contexte de réorganisations profondes, l'opérateur a non seulement respecté ses engagements de service mais est aussi parvenu à accroître la satisfaction des demandeurs d'emploi⁹⁶. Cette performance est mesurable tant au travers des enquêtes en ligne déclinées localement pour chaque agence (Ipsos) que pour celle réalisée par téléphone nationalement (BVA). La satisfaction vis-à-vis des services offerts par les agences était en deçà de la cible en 2015 et 2016 mais la dépasse depuis 2017 (cf. Graphique 5).

⁹⁰ Voir annexe I, point 3.5.

⁹¹ L'indicateur retenu dans la convention pour une année N se calcule comme le nombre de retours à l'emploi entre septembre N-1 et octobre N.

⁹² Le taux de retour à l'emploi se calcule chaque mois comme le ratio entre le nombre de retours à l'emploi (mesuré avec un appariement entre les déclarations préalables à l'embauche de plus de 30 jours et le fichier des demandeurs d'emploi) et la DEFM A et B du mois précédent. Le passage en catégorie C est considéré comme un retour à l'emploi et représente environ 1/3 des retours à l'emploi chaque mois. Les chiffres annuels représentent la moyenne des taux mensuels.

⁹³ Les demandeurs d'emploi entrés en décembre font l'objet d'un suivi sur longue durée une année sur deux.

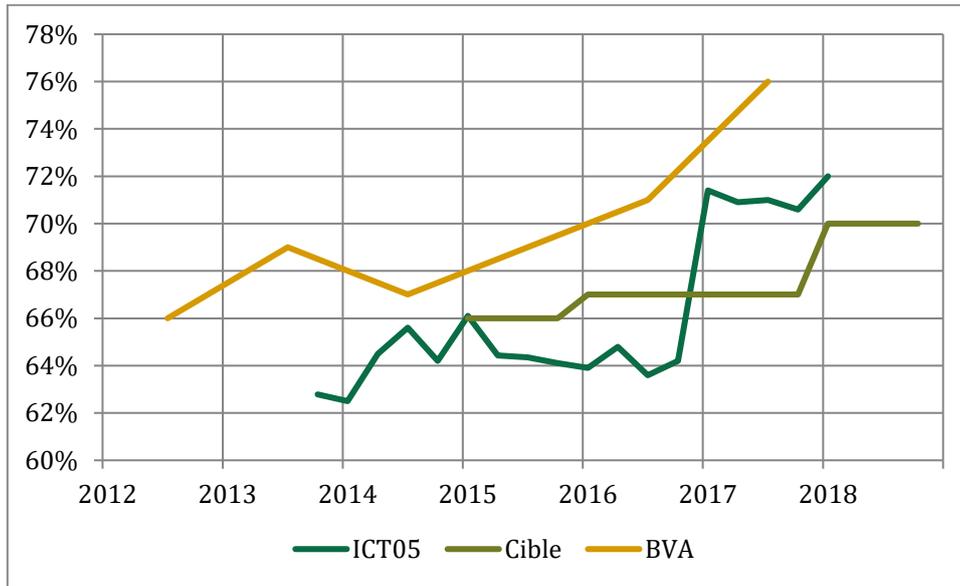
⁹⁴ Le taux de retour à l'emploi à 6 mois d'une cohorte inscrite en décembre N rapporte le nombre de personnes en emploi en juin N+1 au nombre d'inscrits en décembre N. Le taux d'accès à l'emploi rapporte le nombre de personnes ayant au moins une fois occupé un emploi entre décembre N et juin N+1 au nombre d'inscrits en décembre N.

⁹⁵ Voir annexe I, point 3.8.

⁹⁶ Voir annexe I, point 3.7.

Rapport

Graphique 5 : Taux de satisfaction (en %) selon l'enquête mensuelle menée par Ipsos et les baromètres annuels de BVA



Source : Pôle emploi, BVA, Ipsos.

Concernant les services numériques, la satisfaction atteint 91 % en 2017, contre 72 % en 2014, pour un objectif conventionnel de 77 % en 2017 (cf. Tableau 4). Ce taux de satisfaction très élevé atteste des efforts déployés par l'opérateur pour développer les services numériques destinés aux demandeurs d'emploi.

Tableau 4 : Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les services numériques (en %)

	2014	2015		2016		2017	
	Point de référence	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé
Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les services numériques	72%	74%	77%	76%	88%	77%	91%

Source : Pôle emploi, ICT 13.

2.4. Les effets significatifs de ces évolutions, notamment sur la prise en charge des demandeurs d'emploi les plus fragiles, conduisent à souligner des points d'attention permettant, à l'avenir, de consolider ces améliorations

2.4.1. La taille moyenne des portefeuilles sur la période conventionnelle est affectée par des effets de mesure

La taille moyenne des portefeuilles, différenciée selon les modalités d'accompagnement (cf. Tableau 5), a notamment augmenté sur la période conventionnelle du fait :

- ◆ de la mise en place de conseillers spécialisés « entreprises » et « gestion des droits », qui exerçaient auparavant des fonctions d'accompagnement en parallèle à cette activité, avec des portefeuilles de demandeurs d'emploi de taille nécessairement réduite⁹⁷ ;
- ◆ du rattachement automatique en portefeuille des demandeurs d'emploi se réinscrivant.

La hausse de la taille des portefeuilles a en outre été en partie compensée par la réduction du temps consacré aux tâches d'accueil et d'inscription des demandeurs d'emplois que les conseillers doivent réaliser⁹⁸.

Tableau 5 : Taille moyenne des portefeuilles selon la modalité

	Suivi	Guidé	Renforcé	Moyenne
décembre-16	328	194	82	191
décembre-17	336	207	92	198
mai-18	308	199	92	188

Source : Pôle Emploi.

2.4.2. Pôle emploi a renforcé sa capacité d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail

Dès 2016, Pôle emploi a dépassé l'objectif de 460 000 demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement intensif. Fin 2017, 527 131 demandeurs d'emploi en portefeuille bénéficiaient d'un accompagnement intensif, contre 307 330 en janvier 2015, soit une hausse de 71,5 % :

- ◆ le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un « accompagnement intensif jeunes » est quasi stable, de 38 375 début 2015 à 40 304 fin 2017, soit une contribution de 0,5 point à la hausse du nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif ;
- ◆ l'accompagnement « global » s'est déployé depuis 2014 ; le nombre de demandeurs d'emploi en bénéficiant est ainsi passé de 2 811 en janvier 2015 à 45 019 en décembre 2017, contribuant ainsi à hauteur de 12,1 points à la hausse de 71,5 % du nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif ;
- ◆ le nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement « renforcé » a augmenté, de 307 330 en janvier 2015 à 441 808 en décembre 2017, soit une contribution de 58,9 points à hausse d'ensemble.

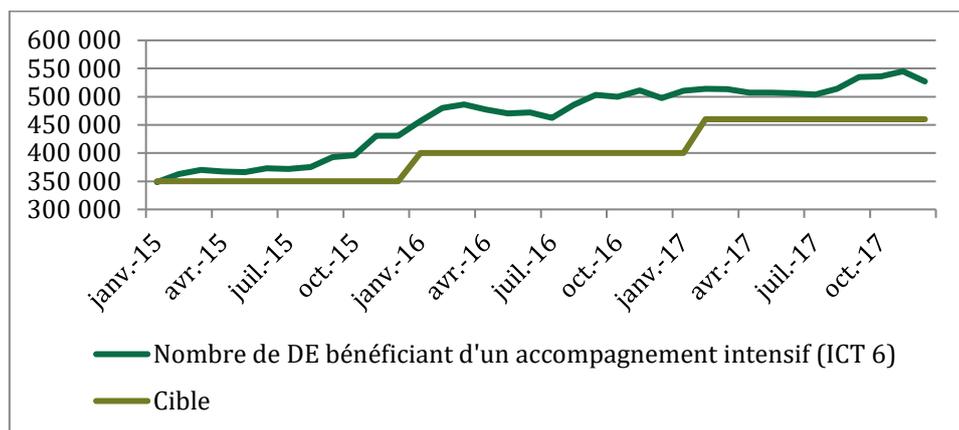
⁹⁷ La taille moyenne des portefeuilles avant cette réorganisation est une moyenne par conseiller, qui n'est pas corrigée au prorata du temps que ceux-ci consacraient à l'activité d'accompagnement.

⁹⁸ Cf. annexe I, point 4.1.

Rapport

L'opérateur a respecté ses objectifs conventionnels, en augmentant fortement le nombre des demandeurs d'emploi en portefeuille bénéficiant d'un suivi intensif (cf. Graphique 6) et en réorientant significativement les moyens vers ces modalités. Selon la comptabilité analytique de Pôle Emploi, les effectifs (en ETPT) consacrés à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en modalité « intensive » ont plus que doublé entre 2014 et 2017 (+133 %) alors qu'ils ont augmenté de 10 % pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en « guidé » et de 5 % pour les demandeurs d'emploi positionnés en « suivi »⁹⁹.

Graphique 6 : Nombre de demandeurs d'emploi (DE) en portefeuille bénéficiant d'un accompagnement intensif



Source : Pôle emploi.

2.4.3. La stratégie « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin » doit être poursuivie et renforcée

La littérature économique conclut le plus souvent à l'existence d'effets significatifs et positifs de l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi sur le retour à l'emploi, en particulier pour les plus éloignés du marché du travail¹⁰⁰. Concernant l'accompagnement proposé par Pôle Emploi depuis 2015, les évaluations transmises à la mission concernent les modalités « global » et « AIJ ». Dans les deux cas, les études concluent à des effets positifs significatifs sur le taux de retour à l'emploi à des horizons courts (six ou neuf mois) des demandeurs d'emploi bénéficiant de ce type d'accompagnement. En revanche, la revue de littérature conduit à penser que les effets de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sur les créations d'emploi globales sont limités, l'accélération du retour à l'emploi pour les demandeurs accompagnés leur permettant en quelque sorte de passer « devant » d'autres demandeurs d'emploi, ce qui implique de bien cibler les populations pour lesquelles un accompagnement intensif est assuré.

De ce point de vue, la différenciation de l'offre de services mise en œuvre selon les modalités de suivi des demandeurs d'emploi par Pôle Emploi est marquée : la taille des portefeuilles est bien différenciée selon les modalités et relativement homogène sur le territoire, sauf pour la modalité « suivi » :

- ◆ la taille moyenne des portefeuilles en mode « renforcé » est de 90 environ ;
- ◆ la taille moyenne des portefeuilles d'accompagnement « guidé » est de 200 environ ;
- ◆ la taille moyenne des portefeuilles d'accompagnement « suivi » est comprise entre 300 et 350.

⁹⁹ Cf. annexe I, point 4.2.

¹⁰⁰ Ces éléments sont développés dans le cadre de la succincte revue de littérature proposée en annexe I (point 4.7).

Rapport

Les tailles moyennes en agence sont relativement regroupées pour les modalités « renforcé » et « guidé ». En revanche, l'écart type autour de la moyenne en modalité « suivi » est très élevé, ce qui suggère que cette modalité constitue la variable d'ajustement (c'est-à-dire la modalité qui recueille les affectations en cas de saturation des portefeuilles d'accompagnement plus soutenu)¹⁰¹.

Les demandeurs d'emploi en accompagnement « renforcé » bénéficient, à raison, de plus d'entretiens et de prestations que les autres. Les écarts entre le volume d'intervention selon les modalités de suivi se sont accrus¹⁰². La différenciation dans la nature des accompagnements effectués se matérialise surtout au bout du cinquième mois d'inscription¹⁰³.

S'agissant de l'accompagnement renforcé, il concerne des publics éloignés de l'emploi mais le ciblage effectué, malgré des progrès au cours de la période, demeure perfectible¹⁰⁴ :

- ◆ la surreprésentation des jeunes et des personnes au RSA dans les modalités intensives est forte et s'est accentuée avec la montée en charge de l'accompagnement global et de l'accompagnement intensif jeune ;
- ◆ en revanche, comme l'avait souligné la précédente mission d'évaluation¹⁰⁵, la part des chômeurs de longue durée relevant de l'accompagnement « suivi » reste élevée, ce qui doit donner lieu à des analyses plus détaillées.

La préoccupation de « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin » est donc justifiée et au cœur des actions de l'opérateur. Les actions en cours, combinées à des actions complémentaires envisagées (notamment une amélioration des modalités de diagnostic, voir ci-dessous, et un suivi plus rapproché) sont susceptibles de produire l'ensemble des effets escomptés.

Une condition essentielle d'un suivi adapté au demandeur d'emploi, reconnue par l'opérateur, est liée à la qualité du diagnostic effectué à l'inscription. Ce diagnostic revêt une dimension clef car il conduit à opter pour un des modes d'accompagnement et donc détermine l'intensité des actions dont chaque demandeur d'emploi est l'objet. La mise en place du NPDE était notamment justifiée par la volonté de renforcer ce diagnostic initial en centrant le premier rendez-vous (ESI) sur cette dimension. Toutefois, la mise en place du NPDE :

- ◆ a aussi eu pour conséquence de ne plus réaliser de nouveau diagnostic pour les demandeurs d'emploi se réinscrivant (ils bénéficiaient d'un EID mais ne bénéficient plus d'un ESI) ; la prise en compte des besoins d'une partie de la population croissante alternant des périodes de chômage et d'activité a relevé d'une expérimentation dédiée qui n'a pas été concluante¹⁰⁶ ; la prise en charge de ces publics et le diagnostic dont ils sont l'objet revêtent donc encore une importance clef¹⁰⁷ ;

¹⁰¹ Ce mode de gestion correspond à celui indiqué à la mission par les conseillers des agences visitées.

¹⁰² Voir annexe I, point 4.3.2.

¹⁰³ Voir annexe I, point 4.3.3.

¹⁰⁴ Voir annexe I, point 4.4.

¹⁰⁵ Voir M. Fuzeau, D. Genet, H. Gosselin et F. Schechter, *Évaluation à mi-parcours... op. cit.*

¹⁰⁶ L'expérimentation portait ainsi sur les demandeurs d'emploi bénéficiant du régime de l'activité réduite reconnue par la réglementation relative à l'assurance chômage. Cette précision a été apportée suite à la procédure contradictoire.

¹⁰⁷ Voir annexe I, point 4.4.5.

Rapport

- ◆ n'a pas résolu les problématiques de mobilité, en cours de parcours du demandeur d'emploi, entre modalités d'accompagnement ; elle a certes légèrement augmenté mais reste faible et ne se fait pas nécessairement au bénéfice des plus éloignés du marché du travail. Au bout de 18 mois, environ 25 % des inscrits en décembre 2014 qui sont toujours sur les listes et qui ont eu une trajectoire de très faible accès à l'emploi sur la période sont en catégorie « suivi », soit une part comparable à celle constatée à l'inscription, ce qui montre que les changements de modalité ne permettent pas suffisamment d'accroître l'intensité de l'accompagnement pour ces demandeurs d'emploi¹⁰⁸.

La prise en compte des spécificités des profils¹⁰⁹ et des parcours peut ainsi encore être améliorée. En cohérence avec les travaux conduits actuellement par Pôle emploi en vue de la future convention, plusieurs volets pourraient être analysés¹¹⁰ :

- ◆ une approche spécifique concernant, à ce stade, tous les demandeurs d'emploi accompagnés en mode « suivi » *via* un point d'étape au 6^{ème} mois permettant un nouveau diagnostic ;
- ◆ une expérimentation tendant à refondre l'entretien initial permettant le diagnostic (ESI) *via* des modules collectifs sur plusieurs demi-journées en vue d'affiner celui-ci ;
- ◆ l'expérimentation annoncée du « journal de bord » du demandeur d'emploi dans certaines régions¹¹¹ ;
- ◆ la mise en place régulière, systématique et organisée, de revues de portefeuilles, sur le modèle de ce qui a été effectué dans le cadre de ses expérimentations par l'opérateur et qui répondrait aux attentes des conseillers qui estiment que la part des demandeurs en portefeuille ne devant pas relever de la modalité d'accompagnement qu'ils assurent est en moyenne d'environ 30 % pour les conseillers « suivi », 25 % pour les conseillers « guidé » et 20 % pour les conseillers « renforcé »¹¹² ;
- ◆ le déploiement d'une prise en charge adaptée des personnes alternant emploi et chômage ;
- ◆ en revanche, conformément aux résultats de l'expérimentation conduite par Pôle emploi en 2018, la fusion des modes d'accompagnement en deux modalités distinctes seulement est à écarter.

¹⁰⁸ Voir annexe I, point 4.4.6 et 4.5.

¹⁰⁹ A ce titre, les modes d'administration des enquêtes locales de mesure de la satisfaction des demandeurs d'emploi ne permettent pas de solliciter toute la population, élément qui pourrait être réapprécié, voir annexe I, point 3.7.

¹¹⁰ Pour une approche détaillée, voir annexe I, point 4.5.

¹¹¹ Dans le cadre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, une disposition prévoit l'expérimentation, courant 2019, dans certaines régions, du « journal de bord » du demandeur d'emploi qui consisterait à demander à l'utilisateur de renseigner un espace dématérialisé pour préciser les actions et démarches qu'il conduit dans le cadre de sa recherche d'emploi. Voir annexe I, point 4.5.

¹¹² Voir annexe I, partie 4.

Rapport

Par ailleurs, le suivi actuel de la mise en œuvre de la convention ne permet pas de cerner les différences de prise en charge, de moyens et de performance entre les territoires et leurs caractéristiques en terme de présence de publics les plus fragiles. Or, les travaux de la mission soulignent deux grandes problématiques¹¹³ :

- ◆ les disparités de dotation en moyens sur le territoire restent fortes ; elles peuvent être appréciée *via* la taille moyenne des portefeuilles ; la moyenne et la médiane de la taille des portefeuilles est de l'ordre de 190 demandeurs d'emploi et l'écart type de la taille moyenne de portefeuille est de 38 demandeurs d'emploi, avec une disparité de moyens qui ne se fait pas encore suffisamment, malgré les rééquilibrages intervenus¹¹⁴, au bénéfice des territoires les plus défavorisés. Pour encore mieux soutenir ceux qui en ont le plus besoin, un rééquilibrage apparaîtrait donc nécessaire au profit de ces territoires ;
- ◆ si les accompagnements « intensif jeunes » et « global » ont des effets significatifs en matière de retour à l'emploi, les moyens dévolus à ces prises en charge ne sont pas utilisés de la même manière sur l'ensemble du territoire¹¹⁵. S'agissant de l'accompagnement global, Pôle emploi intervient en partenariat avec les départements et tant la nature que les effets de ces partenariats locaux sont des plus variables. Ainsi, les portefeuilles moyens de demandeurs d'emploi en accompagnement « global » n'atteignent la cible de 70 que dans trois départements seulement. La mobilisation effective de l'ensemble des places ouvertes constitue un objectif de premier niveau, ce qui devrait conduire à engager des plans d'actions sur le terrain : elle est, pour une part importante, imputable à la mobilisation variée des départements. Au vu des entretiens conduits, le développement de l'accompagnement « global » se heurterait à une méconnaissance du dispositif ou à des réticences parmi les travailleurs sociaux départementaux. Une action résolue de l'opérateur de promotion des bonnes pratiques auprès des départements et, aussi, de l'État dans le cadre de ses relations avec les départements (soutiens financiers au titre du financement du revenu de solidarité active ou des politiques d'insertion, réflexion en cours sur l'« allocation sociale unique ») seraient nécessaires¹¹⁶. La déclinaison territoriale de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en septembre 2018¹¹⁷ pourrait être l'occasion de généraliser les bonnes pratiques et de revoir les engagements des acteurs.

¹¹³ Voir respectivement dans l'annexe I les points 4.6 et 4.7.

¹¹⁴ Parmi les 4 000 emplois créés à titre exceptionnel entre 2012 et 2014, une partie a été accordée au titre du soutien aux territoires les plus fragiles.

¹¹⁵ L'annexe I souligne que le recours aux dispositifs « AIJ » et « global » demeure globalement inférieur aux prévisions et aux moyens alloués. Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'opérateur a indiqué que, sur l'ensemble de l'année 2017, la taille moyenne des portefeuilles AIJ individualisés est de 61,5 jeunes par ETPT, ce qui serait conforme à la norme prévue par le cahier des charges du dispositif. Par ailleurs, l'opérateur a pour objectif de renforcer la mobilisation en ce qui concerne l'accompagnement des jeunes via le dispositif « AIJ » : un tableau de pilotage mensuel est déployé à partir d'octobre 2018 et l'animation métier nationale du dispositif a vocation à être intensifié. La mission n'a pas été en mesure d'auditer ces actions et données nouvelles. Elle en prend acte mais maintient son constat de sous-utilisation du dispositif au 31 décembre 2017.

¹¹⁶ Voir annexe I, point 4.7.

¹¹⁷ La stratégie a été présentée le 13 septembre 2018, voir <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/strategie-nationale-de-prevention-et-de-lutte-contre-la-pauvrete>

Rapport

Enfin, l'évolution de la relation de *front-office* et la multiplication de procédures intégralement dématérialisées (inscription, demande d'allocation, actualisation des droits) nécessitent de prêter une attention particulière aux plus fragiles, qu'ils ne maîtrisent pas la lecture, l'écriture ou les bases de calculs simples (illettrisme) et / ou qu'ils rencontrent des difficultés en matière d'autonomie numérique (illettrisme). Dans la continuité des efforts réalisés par l'opérateur entre 2015 et 2018 (prise en charge de ces publics à l'accueil, partenariats avec des tiers pour favoriser l'autonomie numérique notamment) et de ceux envisagés (renforcement des diagnostics sur l'autonomie numérique des usagers, intensification des actions), des axes complémentaires pourraient utilement être investis¹¹⁸ :

- ◆ une segmentation renforcée des usagers selon leur degré d'autonomie et la proposition de services dédiés ;
- ◆ une action partenariale renforcée avec les autres opérateurs de la sphère publique et notamment de la sphère sociale s'agissant de la prise en charge des personnes les plus fragiles ;
- ◆ la poursuite de l'amélioration des services numériques offerts, en prenant en compte les expériences des utilisateurs et en veillant à un équilibre entre services nouveaux et travaux sur l'existant (intégration, ergonomie et simplicité d'utilisation) ;
- ◆ le développement de la formation interne des agents à l'usage des outils et technologies numériques ainsi que le renforcement de l'intégration du poste de travail (soit, au premier chef, renforcer le caractère pivot du logiciel AUDE pour les conseillers, en y faisant figurer l'ensemble des données relatives aux relations et échanges avec les usagers notamment¹¹⁹) de manière à leur permettre de mieux accompagner les usagers et notamment les plus fragiles.

2.5. Le processus d'indemnisation des demandeurs d'emploi a été revu du fait des évolutions de la réglementation et des réorganisations de l'activité, tout en préservant un haut niveau de qualité

Le cadre général de l'activité d'indemnisation des demandeurs d'emploi¹²⁰ a évolué du fait des deux nouvelles conventions d'assurance chômage de 2014 et 2017 : la prise en compte renforcée des demandeurs d'emploi en « activité réduite » ou alternant des périodes d'emploi et de chômage souhaitée par les partenaires sociaux renvoie d'ailleurs directement aux modes de prise en charge de ces demandeurs d'emploi spécifiques par l'opérateur (voir *supra*, point 2.4).

¹¹⁸ Voir annexe I, points 1.1 et 1.3.

¹¹⁹ Sur ce point, voir annexe I, point 1.3

¹²⁰ Sur l'ensemble de ces développements, voir annexe I, partie 2.

Rapport

La convention prévoyait une refonte totale du processus d'indemnisation (dématérialisation accrue des procédures et redéploiement des moyens vers l'accompagnement en particulier). Ainsi :

- ◆ d'importants gains de productivité liés à l'automatisation d'une part importante des fonctions d'indemnisation et à un mouvement d'externalisation du traitement des attestations employeurs ont permis une baisse des moyens consacrés à l'indemnisation (-894 ETPT entre 2014 et 2017 selon les données de la comptabilité analytique de Pôle Emploi) ;
- ◆ parallèlement, les agents dédiés aux fonctions d'indemnisation ont été (re)spécialisés, en cohérence avec la refonte de l'organisation dans le cadre du NPDE et les évolutions de l'accueil ;
- ◆ les évolutions du *front-office* ont pris en compte la spécificité de l'activité d'indemnisation qui demeure le principal motif de sollicitation de l'opérateur par les demandeurs d'emploi.

Ces changements ont été conduits sans que les performances de l'opérateur ne soient directement altérées : en 2017, Pôle emploi respecte l'ensemble des cibles assignées au titre de l'indemnisation (voir *supra*, point 1.4). Ce haut niveau de performance globale doit cependant prendre en compte comme point d'amélioration à rechercher les zones de non qualité qui demeurent, notamment en analysant les situations ne pouvant être appréciées *via* des indicateurs qui ne permettent pas de cerner la spécificité des situations problématiques. En effet :

- ◆ l'indemnisation constitue le premier motif de réclamations (80,1 % des réclamations introduites entre le premier trimestre 2017 et le deuxième trimestre 2018) ;
- ◆ les indus ou trop-perçus ont, du fait de déterminants pluriels (hausse du nombre d'allocataires indemnisés notamment et, parmi ceux-ci, des allocataires ayant une activité), fortement augmenté au cours des dernières années et sont, pour deux tiers d'entre eux, liés à l'existence d'une activité salariée en cours d'indemnisation ;
- ◆ les diligences de la mission soulignent que la prise en compte de ces réclamations et la prévention ou le traitement des indus sont assurés de manière diversifiée dans les agences ; or, la gestion efficiente et au fil de l'eau de ces flux conditionne aussi la qualité globale de l'activité de l'agence (visites à l'accueil, qualité des relations avec les demandeurs d'emploi, lissage des activités des agents notamment)¹²¹ ;
- ◆ des actions complémentaires pourraient ainsi être conduites, tendant à mieux mettre en œuvre la démarche de prévention des indus, par un meilleur outillage de ces opérations et la prise en compte des actions conduites par les partenaires (caisses d'allocations familiales par exemple).

¹²¹ Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'opérateur a porté des éléments nouveaux à la connaissance de la mission. Ces éléments n'ont, par nature, pu être audités. Ainsi, « depuis décembre 2017, le dispositif de dépôt des réclamations (dont une partie a pour motif l'indemnisation) a été simplifié : chaque demandeur d'emploi peut désormais déposer directement sa réclamation depuis son espace personnel et y suivre son traitement. Pour les agences, cette évolution permet de renforcer la traçabilité de la réclamation et de son motif dans le système d'information. Pour faire de la réclamation un levier de la relation de service, les réclamations sont portées à la connaissance des conseillers référents et des conseillers en situation d'accueil. Il appartient ensuite à chaque agence, dans le cadre du pilotage de sa performance, d'exploiter l'analyse de ces réclamations dans le cadre de la démarche d'amélioration de la qualité de service. Sur ce dernier point, Pôle emploi prend note des marges de progrès identifiées par la mission. »

Rapport

Suite à des expérimentations considérées comme concluantes, Pôle emploi envisage plusieurs évolutions dans les mois à venir ou dans le cadre de la prochaine convention, pour renforcer la personnalisation de la relation avec le demandeur d'emploi en matière d'octroi de revenus de remplacement :

- ◆ la mise en place d'un « conseiller référent indemnisation » afin de permettre à chaque demandeur d'emploi de disposer d'un interlocuteur privilégié ;
- ◆ l'évolution de la gestion des appels entrants liés à l'indemnisation en les basculant pour partie des plateformes actuelles vers les agences.

Si de telles évolutions vont dans le sens souhaité, leur mise en œuvre appellera une attention renforcée concernant leurs impacts en termes de qualité de la prise en charge et, corrélativement, de qualité et d'efficacité de l'activité des agents « gestion des droits ».

Enfin, les progrès liés à l'automatisation des procédures réalisés au cours de la période 2015-2018 sont des plus significatifs. Outre les gains d'efficacité qu'ils permettent, ils contribuent à renforcer la qualité de l'activité et réduisent potentiellement les erreurs évitables du fait de mauvaises déclarations des demandeurs d'emploi. La mission souligne la nécessité de compléter ces actions selon deux axes :

- ◆ la poursuite et le développement de l'automatisation des allocations versées tant pour le compte du régime d'assurance chômage que pour celui de l'État ;
- ◆ l'exploitation approfondie et effective des données issues de la déclaration sociale nominative (DSN) qui monte rapidement en charge et dont la qualité s'améliore constamment ;

Ces évolutions nécessiteraient une approche cohérente :

- ◆ de l'opérateur, qui devrait résolument adapter ses modes de gestion pour tirer le plus grand profit de ces évolutions ;
- ◆ des partenaires sociaux, qui pourraient utilement procéder aux évolutions de la réglementation de nature à faciliter l'automatisation de la liquidation et l'intégration de la DSN ;
- ◆ de l'État, qui pourrait soutenir la mise en place de l'automatisation par les évolutions réglementaires nécessaires concernant la réglementation dont il a la charge et faire en sorte que les préoccupations de l'opérateur soient bien prises en compte et priorisées dans le cadre du projet partenarial et interministériel qu'est la DSN.

2.6. Pôle emploi a largement accompagné les évolutions de la politique de formation professionnelle intervenues en cours de période mais de nouveaux progrès sont possibles

Pôle emploi a largement œuvré pour rendre plus aisé l'accès des demandeurs d'emploi à la formation¹²² : plusieurs outils (application « La bonne formation » notamment) ont été développés et la question de la formation est abordée dans le cadre de 70 % des entretiens ou contacts entre les demandeurs d'emploi et les conseillers. L'insuffisance d'information sur la formation demeure toutefois l'une des principales causes de l'insatisfaction à l'égard de Pôle emploi. Début 2018, parmi les 13 % de demandeurs d'emploi interrogés qui déclarent ne pas avoir eu de contact avec leur référent au cours des trois derniers mois mais auraient souhaité en avoir un, 46 % auraient souhaité obtenir des informations sur les formations¹²³.

¹²² Sur l'ensemble du volet formation, voir annexe I, partie 5.

¹²³ Ipsos, enquêtes locales conduites au premier trimestre 2018.

Rapport

L'activité de l'opérateur a été significativement impactée par la mise en place de plans dédiés et, au premier chef, du plan « 500 000 formations supplémentaires » mis en place en 2016 et prolongé en 2017. La mobilisation de Pôle emploi a été déterminante pour assurer sa mise en œuvre.

Ainsi, le taux d'accès à la formation a augmenté en 2016 sous l'effet du « plan 500 000 », qui a marqué un effort historique d'entrées en formation des demandeurs d'emploi, porté par Pôle emploi. Au total, 2,2 M d'entrées en formation ont été recensés entre janvier 2015 et décembre 2017 contre 1,4 M les trois années précédentes, soit une hausse de l'ordre de 60 %. Cette hausse est nettement supérieure à celle de la population éligible : le taux d'entrée mensuel moyen en formation calculé par la DARES a ainsi culminé à 1,4 % en 2016, soit un niveau sans précédent. L'effort a été surtout porté par Pôle emploi, dont la part dans le total des entrées en formation est passée de 44 % en 2015 à 56 % en 2016¹²⁴.

Si les taux d'accès à la formation ont progressé pour tous en 2016, ils restent sensiblement plus faibles pour les non qualifiés et les demandeurs d'emploi de longue durée. L'objectif de « *soutenir prioritairement l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi peu ou pas qualifiées et de longue durée* » n'est pas complètement atteint pour la partie qui relève de l'opérateur. Les inégalités d'accès à la formation restent marquées en 2016 :

- ◆ en termes d'âge, les jeunes accèdent plus fréquemment à la formation que les plus de 50 ans (18,4 % versus 11,3 %) ;
- ◆ les peu qualifiés accèdent moins fréquemment à la formation que les personnes disposant déjà d'un niveau de qualification supérieur ou égal au baccalauréat (12,4 % versus 16,3 %) ;
- ◆ les demandeurs d'emploi de longue durée accèdent trois fois moins souvent à la formation que les autres (7,4 % versus 20,8 %).

Les formations proposées par Pôle emploi satisfont les demandeurs d'emploi qui en bénéficient et semblent avoir un effet significativement positif sur le retour à l'emploi ; mais cet effet varie fortement selon la nature des formations :

- ◆ les sortants de formation jugent leur formation utile pour leur recherche d'emploi à environ 70 % ;
- ◆ si les cibles ont été régulièrement revues (voir *supra*, point 1.4), les objectifs en matière de retour à l'emploi suite à formation sont remplis puisque le taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la formation est de 29,6 % en 2017 (soit +1,5 point par rapport à la cible) et le taux d'accès à l'emploi 6 mois après la formation est de 55,5 % (+0,1 point par rapport à la cible) ;
- ◆ le taux d'accès à l'emploi varie d'ailleurs fortement selon la nature de la formation suivie¹²⁵.

La période actuelle et à venir est marquée par le « plan d'investissement compétences » 2018-2022 (PIC), qui renforce les formations offertes aux demandeurs d'emploi. Dans ce contexte de montée en charge des efforts de formation, et de tensions persistantes sur le marché du travail malgré un niveau élevé de chômage, une telle évolution est indispensable.

¹²⁴ Sur le champ de l'ensemble des formations des personnes en recherche d'emploi, la part de Pôle emploi est passée de 33 % en 2015 à 49 % en 2016.

¹²⁵ Voir annexe I, partie 5.

Rapport

La performance de Pôle emploi pourrait encore être accrue notamment par :

- ◆ l'appropriation du nouveau cadre institutionnel prévu par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel¹²⁶ (création de France compétences et regroupement des acteurs notamment) ; le développement de partenariats renforcés avec les tiers et, au premier chef, les régions et les représentants des entreprises, sur le modèle des actions menées dans certains territoires et en capitalisant sur les actions d'expertise d'ores et déjà développées (outil *Forma'Diag* depuis 2017 notamment¹²⁷) ;
- ◆ une action renforcée de l'opérateur en matière d'alternance¹²⁸.

2.7. Le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi, qui participe à l'amélioration du suivi et à la lutte contre la fraude, doit être poursuivi

Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont tenus « *d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi* », en vertu de l'article L. 5411-1 du code du travail. Le demandeur d'emploi dans l'incapacité de justifier de ses recherches d'emploi s'expose à une sanction de radiation des listes (15 jours en cas de premier manquement ; un à six mois en cas de manquements répétés).

La convention tripartite fixe comme objectif à Pôle emploi de « *s'assurer que le demandeur d'emploi accomplit des actes positifs de recherche d'emploi, dans une logique d'engagements réciproques* »¹²⁹. Elle prévoit spécifiquement que l'opérateur « *améliore sa capacité de contrôle de la recherche d'emploi* » et renvoie à des modalités opérationnelles à définir courant 2015. L'objectif affiché par la convention est notamment « *d'éviter les situations de décrochage* », en décelant plus rapidement les demandeurs d'emploi découragés.

Les dispositions opérationnelles annoncées par le texte conventionnel ont été actées par une délibération du conseil d'administration en mai 2015¹³⁰. Cette délibération pose un nouveau principe de séparation des activités d'accompagnement et des activités de contrôle de la recherche d'emploi, qui étaient auparavant toutes deux exercées par les conseillers en agence. Désormais, le contrôle de la recherche d'emploi est réalisé par des plateformes régionales dédiées. Le respect des autres obligations incombant aux demandeurs d'emploi (acceptation des emplois correspondant à l'offre raisonnable d'emploi, acceptation de prestations ou de formations, présence aux convocations) reste de la compétence des agences locales.

Le déploiement des plateformes a été généralisé fin 2015. En avril 2018, 184 conseillers étaient dédiés au contrôle de la recherche d'emploi au sein de ces plateformes.

Elles assurent le contrôle de la recherche d'emploi sur la base d'une sélection aléatoire (42 % des contrôlés en 2017) ou après un ciblage sur la base de requêtes définies au niveau national (49 %) ou encore sur la base de signalements par les conseillers (9 %). Les conseillers ont ainsi été libérés de ces tâches dont ils étaient préalablement responsables. Mais les agences demeurent responsables des autres contrôles (gestion de la liste, acceptation des emplois correspondant à l'offre raisonnable d'emploi, acceptation de prestations ou de formations, présence aux convocations en particulier).

¹²⁶ Soit la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

¹²⁷ Sur ce sujet, voir annexe II, point 1.4, encadré 4.

¹²⁸ Voir annexe II, point 5.4.2.

¹²⁹ Sur l'ensemble de la démarche de contrôle, voir annexe I, partie 6.

¹³⁰ Délibération du conseil d'administration de Pôle emploi 2015-27 du 27 mai 2015.

Rapport

La logique et la méthode de contrôle demeurent relativement récentes mais produisent déjà de premiers effets au vu des chiffres fournis par Pôle emploi¹³¹ :

- ◆ les agents se déclarent satisfaits de la création des plateformes et de la spécialisation des tâches ;
- ◆ environ 12 000 demandeurs d'emploi sont contrôlés chaque mois, soit un taux mensuel de contrôle de l'ordre de 0,7 %¹³² ;
- ◆ ces contrôles conduisent à un avertissement pour 19% des demandeurs d'emploi contrôlés et à une sanction de radiation administrative de 15 jours pour 14% d'entre eux¹³³ ;
- ◆ ce taux de radiation est plus élevé chez les peu qualifiés, chez les moins de 50 ans et chez les demandeurs d'emploi non indemnisables ou ceux relevant du régime de solidarité ;
- ◆ malgré ces évolutions dans l'organisation des contrôles, toutes actions confondues, le taux de radiation administrative diminue tendanciellement¹³⁴.

Le cadre légal actuel donne de larges compétences à l'opérateur en matière de sanctions qu'il partage cependant pour partie avec les services déconcentrés de l'État. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel transfère de nouvelles compétences à Pôle emploi qui prononcera seul les sanctions sans solliciter les services de l'État.

¹³¹ Voir annexe I, point 6.2.

¹³² Ce taux de contrôle est une approximation, le nombre de personnes contrôlables n'étant pas clairement établi (les DE ayant travaillé récemment ou en suivi délégué ou en formation sont exclus du champ du contrôle). Il est obtenu en rapportant le nombre de contrôles au nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A et B plus de 12 mois, ceux-ci étant les plus contrôlés.

¹³³ Les taux seraient proches pour les personnes contrôlées suite à une requête dédiée ou à une sélection aléatoire. Les contrôles opérés suite à un signalement du conseiller donneraient plus souvent lieu à sanction. Ces données ont été indiquées oralement sans que la mission ne puisse disposer, dans les délais impartis, des éléments détaillés nécessaires.

¹³⁴ Le taux de radiations administratives, calculé comme le ratio entre les radiations administratives mensuelles et le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A et B a continué de baisser légèrement. Sur la période la convention (2015-2018), il atteint 1,1 % en moyenne contre 1,2 % sur la période 2012-2014 et 1,6 % en moyenne entre 2006 et 2011.

Rapport

Dans ce contexte et alors que Pôle emploi voit son rôle en matière de contrôle et de sanctions conforté, plusieurs éléments devraient retenir l'attention¹³⁵ :

- ◆ la nécessaire poursuite de la maturation de l'organisation en cours par l'amélioration des outils et méthodes des plateformes, par le ciblage des contrôles et par une plus grande fluidité de la circulation des informations entre les agences et les plateformes ;
- ◆ le risque que les contrôles ciblent excessivement des chômeurs découragés et rencontrant des difficultés importantes de retour à l'emploi et que ces contrôles contribuent à renforcer leur démobilité. Ces constats sont, pour partie, partagés par l'opérateur et les parties signataires. Les modalités dans lesquelles des actions de remobilisation sont assurées -simultanément ou postérieurement aux opérations de contrôle- ont vocation à être arrêtées lors de la prochaine période conventionnelle ;
- ◆ l'organisation du contrôle doit être stabilisée La mission estime par ailleurs que l'amélioration des méthodes des plateformes a d'ores et déjà produit des gains d'efficacité et devrait continuer à en produire moyennant un meilleur ciblage. Dès lors, leur renforcement annoncé pourrait être réapprécié au regard de ces gains et du dimensionnement attendu par les parties signataires de la fonction de contrôle au sein de l'opérateur ;
- ◆ enfin, la complémentarité des différents types de contrôles assurés tant sur les démarches effectuées par le demandeur d'emploi (contrôle de la recherche d'emploi) que de la régularité de ses déclarations et de sa situation par le système d'information, par les conseillers en agence et par les agents des plateformes devrait être plus formalisée et précisée. En particulier, les agences devraient se voir rappeler les fonctions qui leur incombent et l'effectivité des actions qu'elles assurent à ce titre devrait être vérifiée.

¹³⁵ Ces approches sont détaillées dans l'annexe I, partie 6.

3. Une réorganisation positive des services aux entreprises qui doit être amplifiée pour mieux les structurer, en renforcer la lisibilité et en améliorer l'efficacité

3.1. La convention tripartite prévoyait une évolution forte des services aux entreprises, et notamment la spécialisation de conseillers « entreprises »

L'axe 2 de la convention tripartite (« *Améliorer le fonctionnement du marché du travail et faciliter l'accès et le retour à l'emploi en répondant pleinement aux besoins de toutes les entreprises* ») comporte l'essentiel des orientations relatives aux employeurs. L'opérateur s'engageait en particulier à :

- ◆ « *Poursuivre l'amélioration de la transparence du marché du travail* » (en développant l'agrégation et la diffusion d'offres d'emploi, en tenant compte des besoins des entreprises pour mieux mobiliser l'offre de formation, en développant des outils numériques innovants et en développant les partenariats) ;
- ◆ « *Compléter cette démarche par de la prospection ciblée et qualitative* » (notamment par la promotion de profils de demandeurs d'emploi auprès de recruteurs)
- ◆ « *Poursuivre la différenciation et améliorer l'efficacité de l'offre de services pour mieux répondre aux besoins des entreprises* » (en développant un accompagnement ciblé vers les TPE et PME en ayant besoin et, surtout, en dotant les entreprises d'interlocuteurs dédiés – les « conseillers entreprises »).

Les entreprises sont également concernées par l'axe 3 de la convention, relatif à l'amélioration de la relation avec les usagers et aux outils numériques, qui comprend essentiellement des engagements transversaux.

Ces différentes actions sont évaluées au travers de trois indicateurs mesurant la part des offres d'emploi satisfaites par Pôle emploi, la part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi et, enfin, le taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi.

Comme indiqué (voir *supra*, point 1.4), l'opérateur présente des résultats très satisfaisants : hormis en ce qui concerne le taux de satisfaction, pour lequel la cible n'a pas été atteinte en 2015, les cibles sont toutes respectées et, pour les deux autres indicateurs, largement dépassées. Les actions conduites ont ainsi permis d'accroître la qualité des actions de l'opérateur vis-à-vis des employeurs.

3.2. L'offre de services aux entreprises intervient dans un cadre concurrentiel affirmé

L'article L. 5312-1 du code du travail énumère les missions de Pôle emploi. La première citée a directement trait à ses relations avec les employeurs puisqu'il est chargé de « *Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle* ».

Rapport

Concrètement, pour une entreprise, s'appuyer sur Pôle emploi permet de répondre à trois types de besoins :

- ◆ disposer d'une information générale, par exemple sur la réglementation applicable (droit du travail notamment), les déclarations devant être effectuées ou encore le coût global d'un salarié. L'opérateur assure ce rôle d'information à travers des supports d'information généralistes¹³⁶ ou par des échanges directs avec les employeurs ;
- ◆ recourir à un appui pour recruter, en utilisant l'opérateur pour diffuser des offres et, le cas échéant, se voir proposer des demandeurs d'emploi susceptibles de répondre aux profils recherchés ;
- ◆ disposer d'un accompagnement plus approfondi et personnalisé pour recruter (aide à la rédaction de l'annonce et de la fiche de poste, conseil en recrutement, évaluation de candidats, *etc.*) et, le cas échéant, disposer de soutiens financiers (aides à l'emploi) ou à la formation lors du recrutement.

Dans sa relation avec les entreprises, Pôle emploi doit relever un double défi :

- ◆ d'une part, le service public de l'emploi (SPE) ne dispose plus, depuis de nombreuses années, d'un monopole en matière de gestion des offres d'emploi et ne constitue donc pas un « point de passage obligé » pour les employeurs ;
- ◆ d'autre part, le numérique conduit à l'émergence d'acteurs nouveaux et innovants, facilitant notamment la rencontre entre offres et demandes d'emploi (*matching*), conduisant l'opérateur à réviser ses modes d'action.

Ainsi, Pôle emploi doit s'adapter en continu pour convaincre les employeurs de sa valeur ajoutée, et intervenir là où les acteurs concurrentiels n'apportent pas les soutiens nécessaires ou nécessitant une action publique forte (TPE et PME, secteurs en tension, mise au jour des « emplois cachés » notamment).

3.3. La période conventionnelle a permis de spécialiser les conseillers, donc de renforcer la personnalisation et le professionnalisme de la relation

Dans le cadre de la spécialisation des tâches arrêtée par la convention tripartite et accompagnée par le dialogue social interne à l'opérateur (voir *supra*, partie 1), les agents se sont ainsi vus rattachés à trois types de grandes activités : accompagnement des demandeurs d'emploi, gestion des droits ou services aux employeurs.

Pour ce dernier volet, Pôle emploi a spécialisé des conseillers sur l'offre de services aux entreprises¹³⁷ : en 2017, 5 315 agents en équivalent temps plein (ETPT) sont mobilisés sur cette activité, dont 4 740 consacrés à l'aide au recrutement¹³⁸. Le choix de spécialiser des agents pour la relation avec les entreprises est conforme à celui retenu par les opérateurs européens de même type¹³⁹.

¹³⁶ Le site internet de Pôle emploi propose ainsi de nombreux services généraux (simulateur de coût du travail, fiches pratiques sur le droit du travail...).

¹³⁷ Sur tous ces développements, voir annexe II, partie 1.

¹³⁸ Soit 4 740 ETPT consacrés à l'aide au recrutement des entreprises ; 403 ETPT conseillers « Méthode de recrutement par simulation » (MRS) en CDI, répartis dans 100 agences, 5 agences spécialisées (en cours de fermeture), 1 point relais et 1 plateforme de production en Guyane ; 172 ETPT consacrés à la gestion et le versement des aides aux employeurs selon les données de la comptabilité analytique de Pôle Emploi. Voir annexe II, point 1.1.

¹³⁹ Voir annexe II, point 1.2.

Rapport

Cette réorganisation spécifique a conduit au cours de la période conventionnelle à renforcer les moyens dédiés aux entreprises, alors que le texte conventionnel prévoyait une réorganisation à moyens constants. Depuis 2015, la priorité a été clairement donnée au volet « aide au recrutement des entreprises » puisque celui-ci a vu ses effectifs croître de 16,7%, soit la plus forte hausse sur la période parmi les différentes activités de l'opérateur.

Le conseiller « entreprises » intervient tant vis-à-vis des personnes morales que des personnes physiques (particuliers-employeurs)¹⁴⁰. Chaque conseiller a pour fonctions de :

- ◆ mener des actions de prospection pour identifier les besoins et promouvoir des profils ;
- ◆ conseiller et informer les entreprises, en particulier *via* la ligne Odigo en agence ou au 3995 en plateforme téléphonique ;
- ◆ certifier les espaces en ligne « recruteur » et « employeur particulier » ;
- ◆ vérifier et valider les offres d'emploi ;
- ◆ proposer des profils de demandeurs d'emploi correspondant aux offres déposées.

Par ailleurs, le choix a été fait de maintenir des conseillers « entreprises » dans l'ensemble des implantations territoriales de l'opérateur afin de préserver voire de renforcer les liens de proximité avec les employeurs et les relations partenariales avec les acteurs locaux de l'emploi et de la formation (collectivités, acteurs consulaires, services de l'État).

L'action de Pôle emploi vis-à-vis des entreprises devra également être pensée en fonction des nouvelles missions confiées aux branches professionnelles¹⁴¹.

3.4. Pôle emploi a rénové les services proposés aux employeurs en développant les services numériques et en différenciant mieux les services proposés

3.4.1. Le déploiement significatif des outils et fonctionnalités numériques proposés aux employeurs

Outre la spécialisation de la fonction et la personnalisation de la relation qu'elle a permise, l'action de l'opérateur a largement évolué du fait du développement de services numériques à l'attention des employeurs, démarche indispensable puisque, selon la DARES, le taux de recours à internet pour procéder à un recrutement est de 52%¹⁴².

¹⁴⁰ L'intervention de Pôle emploi à destination des particuliers employeurs ne se diffère pas de celle dédiée aux entreprises : mise à disposition d'outils numériques pour déposer des offres d'emploi et gérer ses démarches administratives (notamment édition d'attestations employeur), possibilité d'être accompagné par un conseiller pour gérer son recrutement.

¹⁴¹ Voir notamment l'ordonnance n°2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective.

¹⁴² *Mobiliser Internet pour recruter : quelles sont les pratiques des employeurs ?*, DARES Analyses, juillet 2018 ; voir annexe II, point 2.1.

Rapport

Ainsi :

- ◆ les services digitaux de Pôle emploi constituent désormais le socle de base de l'offre aux entreprises ; les fonctionnalités offertes aux employeurs ont été progressivement enrichies¹⁴³ ; l'opérateur peut ainsi capitaliser sur un des principaux atouts de Pôle emploi : le haut niveau de fréquentation de son site internet¹⁴⁴ ;
- ◆ la gestion des recrutements est facilitée par les fonctionnalités offertes sur *www.pole-emploi.fr*, un nouvel espace « entreprises » y est accessible depuis juin 2018 et permet, notamment suite à la création d'un « espace recruteur » sécurisé et certifié (compte tenu des contrôles opérés par les agents de Pôle emploi, cf. *infra*), de disposer d'un ensemble étoffé de services¹⁴⁵ ; le succès de ces services se traduit notamment par
 - la hausse du nombre d'espaces recruteurs créés et certifiés entre novembre 2017 et mai 2018 (+58 000, de 850 000 à 908 000) ;
 - un accès important aux CV en ligne puisque, par exemple, en novembre 2017, on dénombrait 296 000 recherches de *curriculum vitae* (CV), 2,5 M de CV téléchargés - mais seulement 30 700 propositions de postes adressées à des candidats ayant mis en ligne leur CV ;
 - la croissance régulière du nombre d'employeurs abonnés aux différents profils proposés¹⁴⁶.

Le développement de services numériques permet aussi à Pôle emploi de promouvoir de nouvelles méthodes de recrutement et, au premier chef, le recrutement par les compétences. Les études réalisées mettent en avant la volonté des employeurs de recruter sur des critères autres que purement techniques et de retenir des candidats présentant avant tout les capacités souhaitées pour occuper une fonction¹⁴⁷. Depuis mars 2017, cette approche par les compétences est proposée par le site *www.pole-emploi.fr* dans le cadre de tout dépôt d'offre d'emploi.

Ce tournant numérique passe enfin par une intégration renforcée de l'opérateur dans son environnement. S'agissant du traitement des offres d'emploi, Pôle emploi a ainsi, outre les offres déposées directement par les entreprises auprès de l'opérateur (rôle de « *job board* »), accru l'agrégation des offres issues de sites partenaires (rôle de « *agrégateur* »). Entre 2015 et 2017, les offres d'emploi déposées sur le site ont augmenté de près de 30 %, soit +1,7 M, pour parvenir à 7,5 M d'offres proposées sur *www.pole-emploi.fr* en 2017. Le nombre d'emplois durables proposés a également progressé (+250 000 offres d'emploi en CDI par mois entre 2015 et 2018). Cette hausse des offres proposées est portée notamment par la progression des offres que Pôle emploi agrège, en récupérant ces offres auprès de 131 partenaires¹⁴⁸ : en moyenne, entre 2015 et 2018, la part des offres agrégées représente 56,3% des offres disponibles sur le site de l'opérateur. Les objectifs spécifiques de la convention tripartite sur ces questions de développement de l'agrégation et de développement des partenariats ont donc été remplis.

¹⁴³ Pages « entreprises » du site *www.pole-emploi.fr*, application « je recrute », services complémentaires dans l'Emploi Store.

¹⁴⁴ 10,8M de visites uniques soit la première place des sites –publics et privés- d'emploi selon Médiamétrie en octobre 2017.

¹⁴⁵ Publication d'offres d'emploi, réalisation des démarches administratives, gestion de l'ensemble de ses recrutements, création d'une page personnelle permettant de promouvoir sa marque employeur, disposer d'informations sur les secteurs d'activité par bassin d'emploi et disposer de services et de guides pour sélectionner efficacement les candidats. Voir annexe II, partie 2.

¹⁴⁶ L'annexe II propose dans sa partie 2 une approche complète des services offerts également par l'application «Je recrute » et au travers de l'*Emploi store*.

¹⁴⁷ Voir annexe II, point 2.2.

¹⁴⁸ Nombre de partenaires relevé au premier semestre 2018.

3.4.2. Des services complémentaires sont proposés aux employeurs dans le respect de la différenciation arrêtée par la convention

3.4.2.1. Les services différenciés : appui pour l'ensemble des employeurs et accompagnement pour ceux en ayant le plus besoin

Dans le cadre de la différenciation des services déterminée par la convention tripartite¹⁴⁹, deux modalités distinctes d'assistance aux recruteurs ont été déterminées (Tableau 6) :

- ◆ un appui pour l'ensemble des employeurs, consistant principalement en l'enregistrement et la diffusion des offres d'emploi, des informations sur le marché du travail et, sur demande des entreprises, une aide à la rédaction des offres ;
- ◆ un accompagnement plus complet pour certains employeurs qui prévoit des services complémentaires à ceux proposés en appui.

Tableau 6 : Détail de l'offre de services aux entreprises par modalité

Modalité	Entreprises ou offres concernées (critères alternatifs)	Services proposés
Appui (Offre de base)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises sans difficulté pour organiser leurs recrutements ▪ Offres d'emploi dont les caractéristiques correspondent à des profils existants de demandeurs d'emploi ▪ Offres d'emploi pour lesquelles aucun demandeur d'emploi ne correspond et où l'adaptation au poste n'est pas possible dans les délais ou selon des modalités acceptées par le recruteur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recueil de l'offre d'emploi 2. Aide à la rédaction de l'offre 3. Diffusion de l'offre 4. Accès direct à des profils de candidats 5. Information sur le marché du travail 6. Information sur l'état d'avancement du recrutement
Accompagnement (Services complémentaires)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises sans service de gestion RH ▪ Offres d'emploi ne correspondant pas strictement à des profils de demandeur d'emploi pour lesquelles une transformation de la demande ou de l'offre dans les délais du recrutement est possible ▪ Entreprises dans une démarche d'engagement vis-à-vis de demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Présélection de candidats en fonction de critères établis avec l'employeur 2. Conseil en recrutement (analyse de poste de travail et aide à l'entretien d'embauche) 3. Actions d'adaptation au poste de travail ou formation

Source : Pôle emploi.

Au-delà des services de base, Pôle emploi a donc développé une offre destinée aux entreprises présentant les besoins les plus élevés d'accompagnement. Les entités bénéficiant de cet « accompagnement » peuvent ainsi disposer de conseils en recrutement plus poussés et d'une présélection des candidats. L'opérateur a, dans ce cadre, développé des outils et méthodes particuliers permettant de sélectionner les candidats : l'évaluation des compétences et capacités professionnelles, l'évaluation en milieu de travail préalable au recrutement et la méthode de recrutement par simulation (MRS).

¹⁴⁹ Voir annexe II, point 2.3.

3.4.2.2. La démarche de prospection a fait l'objet de travaux complémentaires dans le cadre prévu par la convention

La convention tripartite prévoit que les agences définissent une stratégie territoriale de prospection des entreprises en s'appuyant sur un diagnostic du bassin d'emploi qu'elles couvrent et en tenant compte des orientations définies au niveau national¹⁵⁰. Cette activité est destinée, d'une part, à mieux identifier les besoins des entreprises, le cas échéant en recueillant des offres d'emploi qui n'ont pas été déposées, et, d'autre part, à promouvoir les candidatures spontanées de demandeurs d'emploi suivis dans l'agence. Trois démarches sont mises en œuvre : la collecte d'« offres utiles » (correspondant aux profils des demandeurs d'emploi de l'agence), la « promotion mutualisée de profils » (proposition aux recruteurs potentiels, n'ayant pas déposé d'offre, de profils de demandeurs d'emploi pouvant correspondre à leurs besoins), la « promotion personnalisée de profils » (proposition spontanée de profils de demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'accès au marché du travail, en particulier dans les secteurs en tension).

Une étude récente estime que la démarche de prospection vers les TPE et PME conduite par Pôle emploi a un effet maximal en termes de créations nettes d'emplois lorsqu'elle est centrée sur des secteurs dans lesquels la demande de la part des demandeurs d'emploi est supérieure à l'offre spontanée¹⁵¹. Des expérimentations ont été conduites par Pôle emploi pour mesurer les effets de la prospection. Une d'entre elles avait pour objet de mesurer l'impact de la prospection vis-à-vis de l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille : cette action aurait un impact sur le volume et la qualité des offres proposées ainsi que sur les recrutements réalisés, l'emploi durable étant prépondérant. Une autre expérimentation a concerné le ciblage et la prospection à l'attention des TPE et PME : les services proposés n'ont pas emporté la conviction des employeurs puisque l'expérimentation, si elle a permis de mieux identifier leurs besoins, n'a pas conduit à améliorer leur satisfaction globale. Le bouquet de services et le cadre de collaboration avec les TPE et PME demeurent donc à conforter voire à construire.

3.5. Les services aux entreprises donnent lieu à des évaluations globalement positives mais des marges d'amélioration significatives existent

3.5.1. Une performance élevée au vu des indicateurs stratégiques conventionnels mais dont l'appréciation demeure délicate

S'agissant des services aux entreprises, la performance de l'opérateur, mesurée au travers des indicateurs conventionnels, est élevée. Ces indicateurs comportent néanmoins certaines limites puisque deux d'entre eux (ICT 10 et 11) ne mesurent pas la performance d'ensemble de l'opérateur mais uniquement celle de ses actions les plus abouties (services d'accompagnement). Il en résulte, d'une part, une mesure limitée par construction aux employeurs ayant bénéficié des services les plus complets et, d'autre part, un possible biais de sélection des services proposés aux employeurs¹⁵². Les expérimentations conduites n'ont également porté que sur les services les plus aboutis.

¹⁵⁰ Voir annexe II, partie 3.

¹⁵¹ Y. Algan, B. Crépon et D. Glover, *The Value of a Vacancy : Evidence from a Randomized Experiment with Local Employment Agencies in France*, mai 2018. Voir annexe II, point 3.1.

¹⁵² Voir annexe II, point 4.2.

Rapport

La mesure de la performance de l'opérateur est ainsi délicate en ce que son action vis-à-vis des employeurs s'exerce dans un cadre fortement concurrentiel et que, par nature, la valeur ajoutée de ses intermédiations est délicate à apprécier. L'opérateur parvient cependant, par ses actions, à combiner des soutiens en faveur, d'une part, des employeurs en ayant le plus besoin et, d'autre part, des demandeurs d'emploi bénéficiant de l'accompagnement le plus important. Ainsi, en 2017, les offres traitées en « accompagnement » ayant abouti au recrutement d'un demandeur d'emploi ont permis le placement de davantage de demandeurs d'emploi en modalité « renforcé » (+2,5 points) que les offres traitées « en appui » ayant également abouti au recrutement d'un demandeur d'emploi.

Toutefois, les évolutions organisationnelles et les nouvelles offres de services développées peinent encore à parfaitement convaincre les différentes entreprises. Pour l'année 2018, un écart important de satisfaction existe selon que l'offre d'emploi bénéficie d'un « accompagnement » (84 %) ou d'un simple « appui » (61 % de satisfaction)¹⁵³. De plus, la satisfaction est très variable selon la taille de l'entreprise puisque les entreprises de moins de 10 salariés ne voient pas leur satisfaction augmenter et celles de plus de 10 et de moins de 50 salariés ont été moins satisfaites en 2017 qu'en 2016.

3.5.2. Les évolutions organisationnelles et les nouvelles offres de services, en particulier numériques, constituent des acquis importants

La spécialisation des conseillers « entreprises » a été particulièrement positive. Selon les travaux effectués par l'opérateur¹⁵⁴, elle a notamment eu les effets suivants :

- ◆ une intensification des relations avec les entreprises, en particulier à l'initiative des conseillers ;
- ◆ un usage plus intensif des services proposés par rapport à la situation antérieure à la spécialisation ;
- ◆ l'amélioration du placement des demandeurs d'emploi.

Cette évaluation positive est confirmée par les travaux de la mission, notamment dans le cadre d'une « enquête flash » administrée par l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)¹⁵⁵ : la faculté de disposer d'un interlocuteur identifié est, pour les répondants, particulièrement appréciée.

Enfin, selon le baromètre interne à l'opérateur, la spécialisation de la fonction a été très fortement appropriée par les agents : en 2014, ils n'étaient que 13% à considérer que la relation avec les employeurs s'améliorait et ils sont 39% à porter ce regard en 2017¹⁵⁶.

Au final, les évolutions organisationnelles conduites par l'opérateur pendant la période ont eu des impacts positifs et constituent donc un acquis important de la convention.

¹⁵³ Les enquêtes locales de satisfaction réalisées mensuellement par mail auprès des entreprises ayant clôturé une offre au cours du mois précédent sont déclinées une fois par an par type de services (appui et accompagnement).

¹⁵⁴ Selon l'étude conduite en 2016 par l'opérateur auprès de ses agents, des demandeurs d'emploi et des entreprises ; voir le détail des résultats dans l'annexe II, point 1.3.

¹⁵⁵ Voir annexe Ii, point 1.3.

¹⁵⁶ Voir annexe II, point 1.5.

3.5.3. Des évolutions complémentaires sont nécessaires

Les travaux conduits par la mission soulignent la grande diversité des pratiques et approches des conseillers « entreprises » en agence. Cette variété correspond notamment à la préoccupation de répondre aux besoins locaux mais, dans la continuité de la réorganisation opérée, un effort complémentaire d'outillage et de professionnalisation de l'action semble devoir être conduit.

Cette analyse transparaît également de l'enquête flash réalisée par l'ANDRH : les employeurs se déclarent satisfaits de la meilleure identification de leur « point d'entrée » au sein de l'opérateur mais, pour autant, soulignent que celle-ci ne pallie pas nécessairement l'hétérogénéité des pratiques locales en matière de services aux entreprises, tant des agents que de leur encadrement.

Ces constats ont été largement étayés par les entretiens conduits, tant au niveau national que local, par la mission. La mission a constaté que les conseillers entreprises sont moins outillés que les autres agents. L'activité « entreprises » est moins pilotée que les autres activités en agence (accompagnement et indemnisation des demandeurs d'emploi). Le risque est ainsi souligné d'une forte hétérogénéité de la performance de l'opérateur en fonction des agences. Une tension potentielle peut par ailleurs exister entre les différents objectifs attribués à Pôle emploi : doit-il se consacrer aux employeurs en ayant le plus besoin ou à ceux pour lesquels il pourra avoir la plus grande valeur ajoutée dans le placement des demandeurs d'emploi (mise au jour des emplois cachés, accompagnement des secteurs en tension en particulier). A ce stade, les partenariats avec les grands employeurs sont nombreux et encadrés au niveau national, tandis que l'offre vis-à-vis des petites et moyennes structures semble davantage pâtir par manque de visibilité.

L'opérateur conduit des réflexions pour améliorer ses services et identifier ceux présentant la plus forte valeur ajoutée, notamment vis-à-vis des employeurs ayant besoin de l'accompagnement le plus approfondi¹⁵⁷. De ce point de vue, la mission souligne que les données relatives aux moyens affectés à l'activité « entreprises » (comptabilité analytique notamment) et à ses performances demeurent limitées. Cet aspect semble, relativement aux autres actions, retenir de moindre manière l'attention des parties conventionnelles. *A minima*, compte tenu de l'importance des moyens qui lui sont consacrés, et de leur croissance récente, un rééquilibrage semble nécessaire au profit d'un suivi renforcé de l'activité.

¹⁵⁷ Voir annexe II, partie 5.

Rapport

Pour contribuer à la poursuite de l'amélioration de l'activité « entreprises », la mission suggère plusieurs axes :

- ◆ l'efficacité pourrait être accrue en faisant évoluer les modalités de traitement des missions présentant une moindre valeur ajoutée. À ce titre, les actions de contrôle des offres et de certification des espaces recruteurs peuvent davantage s'appuyer sur des outils de traitement automatisé ainsi que sur des partenariats renforcés avec les pourvoyeurs d'offres. Le cas particulier des particuliers employeurs appelle pour sa part une coordination renforcée avec les acteurs de la sphère sociale ;
- ◆ l'efficacité de l'activité de prospection pourrait être renforcée par le renforcement des partenariats nationaux et locaux ;
- ◆ l'accompagnement à l'exercice de leur activité des « conseillers entreprises » mériterait d'être renforcé, notamment par le renforcement de l'outillage des agents en méthode et en systèmes d'information ;
- ◆ l'organisation actuelle d'une offre de services universelle sur l'ensemble des agences pourrait être réexaminée, notamment dans les zones présentant une forte densité d'agences qui peuvent se prêter à des spécialisations sectorielles par agence, offrant aux entreprises des interlocuteurs plus adaptés¹⁵⁸ ;
- ◆ la lisibilité de l'offre de services devrait être accrue, en s'inspirant notamment des enseignements des expérimentations conduites auprès des TPE et PME, c'est-à-dire en proposant une offre de services fondée sur des modules indépendants et complémentaires, activables en fonction des besoins de recrutement, et en simplifiant la présentation qui en est faite sur www.pole-emploi.fr ;
- ◆ l'attention donnée aux entreprises petites et moyennes pourrait être assurée par la mise en œuvre de partenariats avec leurs représentants au niveau national, déclinés localement, et par le suivi spécifique de la performance des actions à leur endroit ;
- ◆ le recours aux périodes d'immersion professionnelle, dispositif ayant fait la preuve de son efficacité, pourrait être développé et simplifié ;
- ◆ enfin, des efforts accrus pourraient être conduits en matière de transparence de marché du travail (promotion accrue de l'export de CV depuis Pôle emploi vers d'autres sites grâce à *PE-connect* notamment).

¹⁵⁸ Déjà, dans certains bassins d'emploi, les agences se partagent les secteurs d'activité économique, comme la mission l'a observé à Marseille et à Saint-Etienne.

CONCLUSION

L'évaluation réalisée, dans la continuité des précédentes, conduit à souligner les progrès significatifs réalisés par l'opérateur tout au long de la période conventionnelle. Les différents engagements souscrits ont été tenus. Le niveau de performance, mesuré au moyen des indicateurs de performance arrêtés par la convention, est élevé.

L'opérateur a, de fait, opéré dans le cadre de la période 2015-2018, une nouvelle mutation qui ne peut qu'être saluée et encouragée. L'organisation a été profondément repensée, le mode de pilotage par la performance conforté. Les innovations ont été nombreuses : Pôle emploi constitue un modèle d'opérateur assurant une mue technologique et opérant une transformation numérique de premier niveau, *via* notamment une démarche -inédite dans sa nature et son ampleur au sein de la sphère publique- combinant appel aux initiatives privées et promotion de l'intrapreneuriat¹⁵⁹.

Le principal succès de l'opérateur réside sans doute ainsi dans sa capacité à mener, dans la durée, des changements structurants dans son fonctionnement et sa relation à son environnement. Un des éléments clefs de ce succès tient à la fierté d'appartenance des agents à Pôle emploi et à leur appropriation des objectifs poursuivis : cette dimension est difficilement illustrable par des données chiffrées mais constitue un des enseignements importants que la mission retire de ses travaux. Les agents de Pôle emploi sont soucieux de la qualité du service rendu et manifestent leur adhésion et leur fierté de remplir leurs missions.

Ainsi, l'opérateur a œuvré pour toujours mieux occuper une place singulière : son action est à la fois nécessaire et subsidiaire puisque tant tous les demandeurs d'emploi que tous les employeurs ne se reposent pas exclusivement sur Pôle emploi pour élaborer et réaliser leurs projets. Les évolutions régulières du marché du travail et des besoins des usagers appellent cependant des évolutions complémentaires de l'opérateur pour renforcer sa maîtrise de ses activités et leur efficacité. Tel est le sens des analyses contrastées et propositions formulées par la mission, afin de nourrir, eu égard à l'ampleur et à la complexité de la tâche reposant sur Pôle emploi, les nouvelles mutations devant intervenir au cours de la prochaine période conventionnelle. Ces remarques doivent se lire comme des marques de confiance dans la capacité de Pôle emploi à continuer à évoluer et à progresser, confortée par l'analyse positive de la mission sur le respect de ses engagements par l'opérateur entre 2015 et 2018.

¹⁵⁹ Voir annexe I, partie 1.

Rapport

À Paris, le 19 novembre 2018

Irène DOMENJOZ

François CARAYON

Inspectrice des finances

Inspecteur général des affaires sociales

Julien CHARTIER

Benjamin FERRAS

Inspecteur des finances

Inspecteur des affaires sociales

Dorian ROUCHER

Inspecteur des finances

Sous la supervision de
l'inspectrice générale des finances

Claire WAYSAND

**ÉLÉMENTS ISSUS DE LA
PHASE CONTRADICTOIRE**

ÉLÉMENTS ISSUS DE LA PHASE CONTRADICTOIRE

ANNEXE COURRIER DE PÔLE EMPLOI SIGNÉ DU 22 OCTOBRE 2018

Ce rapport d'évaluation, a donné lieu à une procédure contradictoire avec Pôle emploi, la direction du budget et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Cette phase contradictoire a permis de préciser certains développements voire de les ajuster : ces précisions ou ajustements sont identifiés par des notes de bas de page. Afin de faciliter la lecture du rapport, des notes de bas de page indiquent également les réserves formulées dans le cadre de la contradiction sur certains points sans pour autant que le texte ait évolué.

La direction du budget et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle n'ont pas souhaité répondre dans le cadre de la contradiction. Les éléments ci-après ne correspondent donc qu'aux réponses apportées par l'opérateur.

Les remarques formulées dans le cadre de la contradiction et les réponses apportées par la mission à celles-ci (identifiées à part) sont par ailleurs proposées ci-après. Les courriers signés originaux sont également reproduits.

COURRIER DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI DU 22 OCTOBRE 2018

« J'ai pris connaissance avec beaucoup d'attention du rapport provisoire relatif à l'évaluation de la convention tripartite 2015-2018 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, établi par Claire WAYSAND, Irène DOMENJOZ, Julien CHARTIER, Dorian ROUCHER, membres de l'IGF, François CARAYON et Benjamin FERRAS, membres de l'IGAS, que vous m'avez fait parvenir le 21 septembre dernier.

Dans la continuité du bilan à mi-parcours réalisé par une mission conjointe de l'IGAS et de l'IGF durant le second semestre 2016, le mandat de la mission était d'assurer l'évaluation finale de la convention tripartite 2015-2018, dans la perspective de son renouvellement. Au regard des délais contraints fixés à la mission, je tiens avant tout à vous remercier pour la richesse et la qualité des travaux réalisés. Ils permettront d'enrichir les réflexions en cours et à venir, autour de la préparation de la prochaine convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi.

Sur le plan de la méthode, il me semble important de souligner l'intérêt des échanges au cours de la période dite de « contradictoire », durant laquelle la mission a pu expliquer, préciser voire réviser certaines appréciations, ou à tout le moins faire mention dans son rapport d'éléments de débat.

*

Sur le fond du rapport, le bilan à mi-parcours de la convention tripartite, réalisé en 2016 par vos inspections, indiquait que l'essentiel des évolutions prévues par la convention tripartite avait été réalisé ou engagé, et que Pôle emploi devait consolider ces transformations pour en assurer la réussite. Je me réjouis que la mission d'évaluation de fin de convention souligne aujourd'hui que nos efforts ont permis d'atteindre les objectifs qui nous étaient assignés, et d'améliorer significativement la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises à l'égard de nos services.

Je me félicite que la mission considère que Pôle emploi a été au rendez-vous des principaux défis que nous devons relever pour adapter nos services aux évolutions du marché du travail : le renforcement de notre mobilisation en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en particulier de ceux qui en ont le plus besoin ; l'optimisation de notre organisation en matière de gestion des droits, tout en nous adaptant à l'évolution des règles d'indemnisation et en préservant la qualité de notre intervention sur ces missions ; le développement des compétences des demandeurs d'emploi, grâce au rôle clé que nous avons joué pour assurer la mise en œuvre et la réussite des plans de formation gouvernementaux ; l'amélioration de nos services en direction des entreprises, dans un contexte de reprise où les difficultés de recrutement vont croissant.

Le haut niveau de performance global mis en exergue par la mission est le fruit d'une mobilisation collective, que je tiens à saluer. Il résulte à la fois de l'engagement de tous les agents, de l'ensemble des transformations engagées, de la place accordée à l'innovation et du pilotage par les résultats que nous avons mis en œuvre. Je me réjouis que la mission reconnaisse la plus-value de ce dernier, en alliant une forte appropriation des objectifs par l'ensemble des agents et d'importantes marges de manœuvre laissées au réseau pour les atteindre. Ces constats nous confortent dans notre souhait de maintenir cette approche pour assurer la mise en œuvre de la prochaine convention tripartite, à travers des objectifs et des indicateurs stratégiques renouvelés.

La confiance dont témoigne la mission dans notre capacité à continuer à évoluer et à progresser à l'avenir nous invite résolument à poursuivre en ce sens. Je rejoins la mission pour affirmer que des marges de progrès existent, et que la prochaine convention tripartite doit être l'occasion d'aller encore plus loin dans la qualité de nos services. C'est donc avec intérêt que j'ai pris connaissance des pistes tracées par la mission, dont certaines vont dans le sens des évolutions que nous souhaitons porter dans le cadre de la prochaine convention tripartite. Je partage notamment la nécessité :

- ◆ d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité de nos services, pour les demandeurs d'emploi comme pour les entreprises ;
- ◆ de renforcer la qualité du diagnostic des situations et de poursuivre la personnalisation de nos services, notamment afin d'améliorer la prise en charge de certains besoins ;
- ◆ de lutter contre les situations d'exclusion numérique, en accompagnant avec nos partenaires locaux le développement des compétences numériques des demandeurs d'emploi ;
- ◆ de faciliter l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, en particulier les moins qualifiés, afin d'assurer la réussite du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) ;
- ◆ de renforcer notre mobilisation en faveur des secteurs et des entreprises confrontés à des difficultés de recrutement (en particulier auprès des TPE et PME) ;
- ◆ de faciliter le travail du réseau et des agences, en améliorant leur environnement de travail et les outils digitaux à leur disposition tout en facilitant l'appropriation ;
- ◆ de faire évoluer le dispositif de suivi de la convention et de la performance, afin de mettre en place un système de gouvernance et des indicateurs stratégiques qui répondent davantage aux attentes de chacun des signataires. »

Réponse de la mission : la mission prend acte de ces positions de l'opérateur, elle souligne également la richesse des échanges intervenus avec l'opérateur dans le cadre de la procédure contradictoire.

« J'émetts toutefois quelques réserves sur certaines conclusions et propositions formulées par la mission. En premier lieu, elle indique que l'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée doit être renforcé, en s'appuyant essentiellement sur le constat qu'une partie d'entre eux est actuellement accompagnée en modalité « suivi ». Je partage pleinement la nécessité de nous mobiliser pour prévenir et accompagner le chômage de longue durée, mais m'inscris fermement contre une approche par catégories administratives, qui conduirait à des réponses-types systématiques, ne prenant pas en compte la diversité des situations des demandeurs d'emploi. Notre objectif consiste plutôt à adapter l'accompagnement en fonction des besoins de chacun, quelle que soit la durée d'inscription. En fonction du diagnostic de leur situation, la modalité « suivi » peut donc s'avérer pertinente pour certains demandeurs d'emploi de longue durée autonomes dans leur recherche et témoignant d'une proximité à l'emploi. Une analyse plus poussée de ces cas de figure montre qu'il s'agit bien souvent de situations d'activité réduite ou d'alternance de périodes d'emploi et de chômage, dont la progression reflète les évolutions profondes du marché du travail. En nous appuyant sur les enseignements de plusieurs expérimentations et tests passés ou en cours, nous aurons à l'avenir à mieux connaître les besoins associés à ces situations, afin de mieux y répondre. »

Réponse de la mission : la mission note ce positionnement. Elle estime toutefois nécessaire d'apporter, en complément des actions menées par l'opérateur, une attention particulière aux chômeurs en situation durable d'éloignement de l'emploi, catégorie qui donne lieu à un suivi particulier dans le cadre de la convention actuelle (ICT3 notamment). La mission estime qu'il ne s'agit pas là d'une catégorie « administrative » puisque les demandeurs d'emploi concernés sont ceux qui ne sont pas parvenus à s'insérer dans l'emploi au bout de 18 mois d'inscription. C'est dans ce cadre qu'elle a formulé plusieurs points d'attention.

« D'autre part, la mission conclut que la mise en place du Nouveau Parcours du Demandeur d'Emploi (NPDE) n'a pas résolu les problématiques de mobilité entre les différentes modalités de suivi et d'accompagnement au cours du parcours des demandeurs d'emploi. Avec un quart des demandeurs d'emploi toujours inscrits sur les listes de Pôle emploi 18 mois après leur inscription dans une modalité différente de celle du mois de leur inscription, je considère que les changements de modalité sont, au contraire, significatifs. De plus, il m'apparaît réducteur d'apprécier la personnalisation et l'adaptation de l'accompagnement uniquement au regard de ces changements de modalités. Au sein d'une même modalité, les conseillers ont en effet la possibilité d'adapter le contenu et l'intensité de l'accompagnement en fonction de l'évolution de la situation de la personne et de ses besoins. C'est tout le sens des travaux que nous avons engagés au cours des dernières années et que nous poursuivrons à l'avenir pour mieux identifier les « moments-clés » des parcours des demandeurs d'emploi et renforcer à ces occasions l'intensité et la proactivité de l'accompagnement. »

Réponse de la mission : la mission constate le caractère clef de l'affectation initiale dans un mode d'accompagnement, dimension qui retient l'attention de l'opérateur compte tenu des travaux dédiés en cours. Compte tenu des charges de l'opérateur et des flux qu'il est amené à gérer par rapport aux ressources dont il est doté, la mission souligne la nécessité de procéder à un réexamen plus régulier des modes d'accompagnement proposés. La modulation du contenu et de l'intensité de l'accompagnement évoqués par l'opérateur nécessiterait au demeurant d'être mesurée, aspect dont la mission n'a pas eu connaissance. Ces analyses ont justifié le maintien des développements qui conduisent à ces réserves de l'opérateur.

« Par ailleurs, bien que la mission souligne notre capacité à nous mobiliser pour ceux qui en ont le plus besoin, elle affirme dans le même temps qu'il existe de fortes disparités de moyens entre les territoires, en défaveur des plus fragiles. Je tiens à préciser que nos travaux montrent au contraire que les écarts par rapport à une répartition des moyens proportionnée aux besoins des territoires restent limités. Grâce aux marges de manœuvre laissées aux directions régionales et aux rééquilibrages réalisés, les territoires les plus défavorisés bénéficient bien de notre action à la hauteur des difficultés auxquelles ils font face. »

Réponse de la mission : la mission n'a pas été en capacité d'auditer cette juste répartition des moyens mais constate seulement que les agences qui ont la charge des territoires les plus défavorisés ne sont pas nécessairement les mieux dotées. Au-delà de la démarche de territorialisation de l'offre mise en avant par l'opérateur, elle estime utile d'adopter un angle complémentaire de nature à garantir la bonne allocation des moyens, aspect qui ne peut relever du seul échelon territorial.

« Concernant le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi, la mission identifie le risque que ces actions ciblent excessivement les demandeurs d'emploi découragés rencontrant des difficultés importantes, et contribuent à renforcer ce découragement. Je tiens à rappeler que nous concevons précisément le contrôle de la recherche d'emploi comme un levier de remobilisation et de redynamisation de la recherche. Les conditions dans lesquelles nous réalisons ces contrôles (en partie sur la base de requêtes ciblées, et en partie sur une base aléatoire) permettent de prévenir tout ciblage excessif, et l'évolution continue des modalités de la procédure de contrôle a bien pour objectif de renforcer sa fonction de remobilisation, notamment en renforçant l'articulation et le passage de relais entre le conseiller en charge du contrôle et le conseiller référent. »

Réponse de la mission : la mission prend acte de ces remarques. Les orientations indiquées vont dans le sens des analyses du rapport s'agissant du nécessaire accompagnement de la montée en charge du contrôle de la recherche d'emploi.

« Enfin, concernant l'offre de services en direction des entreprises, la mission indique que l'activité des conseillers dédiés à la relation aux entreprises pourrait gagner en efficacité, en réduisant le temps consacré à la validation des espaces recruteurs et des offres et en recentrant leur action sur des activités à plus forte valeur-ajoutée. Je tiens à rappeler que nous recourons déjà largement au contrôle automatisé, et que les offres provenant des sites partenaires répondent déjà à des engagements de leur part en matière de légalité et n'appellent aucune intervention de la part des conseillers. Les marges de manœuvre dont nous disposons pour réduire le temps consacré à cette activité sont donc limitées. De plus, au regard des difficultés que rencontre une partie des demandeurs d'emploi que nous accompagnons, je considère qu'il est de notre responsabilité de lutter avec vigueur contre les offres frauduleuses et de garantir la légalité des offres que nous publions. »

Réponse de la mission : la mission prend acte de ces réserves. Elle estime que des marges d'efficacité existent s'agissant des services offerts aux employeurs, en particulier s'agissant du traitement manuel des offres d'emploi, ce qui a conduit à maintenir les analyses développées par le rapport.

« Ces réserves étant formulées, je vous redis ma satisfaction à l'égard de la tonalité générale du rapport d'évaluation. En remerciant à nouveau les rapporteurs pour leur contribution à notre réflexion autour des perspectives qui s'ouvrent à nous pour les années à venir, je vous prie d'agréer, Mesdames les cheffes de service, l'expression de mes sincères salutations. »



LE DIRECTEUR GENERAL

à
Madame Marie-Christine LEPETIT,
Cheffe du service de l'Inspection générale des Finances

et Madame Nathalie DESTAIS,
Cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales

Paris, le 22 octobre 2018

Mesdames les cheffes de service,

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'attention du rapport provisoire relatif à l'évaluation de la convention tripartite 2015-2018 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, établi par Claire WAYSAND, Irène DOMENJOZ, Julien CHARTIER, Dorian ROUCHER, membres de l'IGF, François CARAYON et Benjamin FERRAS, membres de l'IGAS, que vous m'avez fait parvenir le 21 septembre dernier.

Dans la continuité du bilan à mi-parcours réalisé par une mission conjointe de l'IGAS et de l'IGF durant le second semestre 2016, le mandat de la mission était d'assurer l'évaluation finale de la convention tripartite 2015-2018, dans la perspective de son renouvellement. Au regard des délais contraints fixés à la mission, je tiens avant tout à vous remercier pour la richesse et la qualité des travaux réalisés. Ils permettront d'enrichir les réflexions en cours et à venir, autour de la préparation de la prochaine convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi.

Sur le plan de la méthode, il me semble important de souligner l'intérêt des échanges au cours de la période dite de « contradictoire », durant laquelle la mission a pu expliquer, préciser voire réviser certaines appréciations, ou à tout le moins faire mention dans son rapport d'éléments de débat.

*

Sur le fond du rapport, le bilan à mi-parcours de la convention tripartite, réalisé en 2016 par vos inspections, indiquait que l'essentiel des évolutions prévues par la convention tripartite avait été réalisé ou engagé, et que Pôle emploi devait consolider ces transformations pour en assurer la réussite. Je me réjouis que la mission d'évaluation de fin de convention souligne aujourd'hui que nos efforts ont permis d'atteindre les objectifs qui nous étaient assignés, et d'améliorer significativement la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises à l'égard de nos services.

Je me félicite que la mission considère que Pôle emploi a été au rendez-vous des principaux défis que nous devons relever pour adapter nos services aux évolutions du marché du travail : le renforcement de notre mobilisation en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en particulier de ceux qui en ont le plus besoin ; l'optimisation de notre organisation en matière de gestion des droits, tout en nous adaptant à l'évolution des règles d'indemnisation et en préservant la qualité de notre intervention sur ces missions ; le développement des compétences des demandeurs d'emploi, grâce au rôle clé que nous avons joué pour assurer la mise en œuvre et la réussite des plans de formation gouvernementaux ; l'amélioration de nos services en direction des entreprises, dans un contexte de reprise où les difficultés de recrutement vont croissant.

Le haut niveau de performance global mis en exergue par la mission est le fruit d'une mobilisation collective, que je tiens à saluer. Il résulte à la fois de l'engagement de tous les agents, de l'ensemble des transformations engagées, de la place accordée à l'innovation et du pilotage par les résultats que nous avons mis en œuvre. Je me réjouis que la mission reconnaisse la plus-value de ce dernier, en alliant une forte appropriation des objectifs par l'ensemble des agents et d'importantes marges de manœuvre laissées au réseau pour les atteindre. Ces constats nous confortent dans notre souhait de maintenir cette approche pour assurer la mise en œuvre de la prochaine convention tripartite, à travers des objectifs et des indicateurs stratégiques renouvelés.

La confiance dont témoigne la mission dans notre capacité à continuer à évoluer et à progresser à l'avenir nous invite résolument à poursuivre en ce sens. Je rejoins la mission pour affirmer que des marges de progrès existent, et que la prochaine convention tripartite doit être l'occasion d'aller encore plus loin dans la qualité de nos services. C'est donc avec intérêt que j'ai pris connaissance des pistes tracées par la mission, dont certaines vont dans le sens des évolutions que nous souhaitons porter dans le cadre de la prochaine convention tripartite. Je partage notamment la nécessité :

- d'améliorer la lisibilité et l'accessibilité de nos services, pour les demandeurs d'emploi comme pour les entreprises ;
- de renforcer la qualité du diagnostic des situations et de poursuivre la personnalisation de nos services, notamment afin d'améliorer la prise en charge de certains besoins ;
- de lutter contre les situations d'exclusion numérique, en accompagnant avec nos partenaires locaux le développement des compétences numériques des demandeurs d'emploi ;
- de faciliter l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, en particulier les moins qualifiés, afin d'assurer la réussite du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) ;
- de renforcer notre mobilisation en faveur des secteurs et des entreprises confrontés à des difficultés de recrutement (en particulier auprès des TPE et PME) ;
- de faciliter le travail du réseau et des agences, en améliorant leur environnement de travail et les outils digitaux à leur disposition tout en facilitant l'appropriation ;
- de faire évoluer le dispositif de suivi de la convention et de la performance, afin de mettre en place un système de gouvernance et des indicateurs stratégiques qui répondent davantage aux attentes de chacun des signataires.

*

J'émetts toutefois quelques réserves sur certaines conclusions et propositions formulées par la mission. En premier lieu, elle indique que l'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée doit être renforcé, en s'appuyant essentiellement sur le constat qu'une partie d'entre eux est actuellement accompagnée en modalité « suivi ». Je partage pleinement la nécessité de nous mobiliser pour prévenir et accompagner le chômage de longue durée, mais m'inscris fermement contre une approche par catégories administratives, qui conduirait à des réponses-types systématiques, ne prenant pas en compte la diversité des situations des demandeurs d'emploi. Notre objectif consiste plutôt à adapter l'accompagnement en fonction des besoins de chacun, quelle que soit la durée d'inscription. En fonction du diagnostic de leur situation, la modalité « suivi » peut donc s'avérer pertinente pour certains demandeurs d'emploi de longue durée autonomes dans leur recherche et témoignant d'une proximité à l'emploi. Une analyse plus poussée de ces cas de figure montre qu'il s'agit bien souvent de situations d'activité réduite ou d'alternance de périodes d'emploi et de chômage, dont la progression reflète les évolutions profondes du marché du travail. En nous appuyant sur les enseignements de plusieurs expérimentations et tests passés ou en cours, nous aurons à l'avenir à mieux connaître les besoins associés à ces situations, afin de mieux y répondre.

D'autre part, la mission conclut que la mise en place du Nouveau Parcours du Demandeur d'Emploi (NPDE) n'a pas résolu les problématiques de mobilité entre les différentes modalités de suivi et d'accompagnement au cours du parcours des demandeurs d'emploi. Avec un quart des demandeurs d'emploi toujours inscrits sur les listes de Pôle emploi 18 mois après leur inscription dans une

modalité différente de celle du mois de leur inscription, je considère que les changements de modalité sont, au contraire, significatifs. De plus, il m'apparaît réducteur d'apprécier la personnalisation et l'adaptation de l'accompagnement uniquement au regard de ces changements de modalités. Au sein d'une même modalité, les conseillers ont en effet la possibilité d'adapter le contenu et l'intensité de l'accompagnement en fonction de l'évolution de la situation de la personne et de ses besoins. C'est tout le sens des travaux que nous avons engagés au cours des dernières années et que nous poursuivrons à l'avenir pour mieux identifier les « moments-clés » des parcours des demandeurs d'emploi et renforcer à ces occasions l'intensité et la proactivité de l'accompagnement.

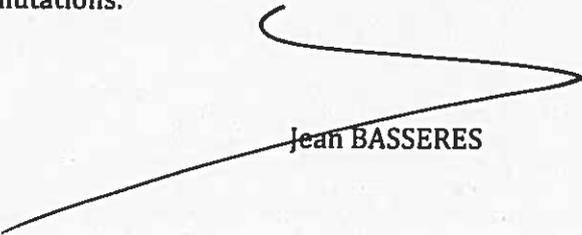
Par ailleurs, bien que la mission souligne notre capacité à nous mobiliser pour ceux qui en ont le plus besoin, elle affirme dans le même temps qu'il existe de fortes disparités de moyens entre les territoires, en défaveur des plus fragiles. Je tiens à préciser que nos travaux montrent au contraire que les écarts par rapport à une répartition des moyens proportionnée aux besoins des territoires restent limités. Grâce aux marges de manœuvre laissées aux directions régionales et aux rééquilibrages réalisés, les territoires les plus défavorisés bénéficient bien de notre action à la hauteur des difficultés auxquelles ils font face.

Concernant le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi, la mission identifie le risque que ces actions ciblent excessivement les demandeurs d'emploi découragés rencontrant des difficultés importantes, et contribuent à renforcer ce découragement. Je tiens à rappeler que nous concevons précisément le contrôle de la recherche d'emploi comme un levier de remobilisation et de redynamisation de la recherche. Les conditions dans lesquelles nous réalisons ces contrôles (en partie sur la base de requêtes ciblées, et en partie sur une base aléatoire) permettent de prévenir tout ciblage excessif, et l'évolution continue des modalités de la procédure de contrôle a bien pour objectif de renforcer sa fonction de remobilisation, notamment en renforçant l'articulation et le passage de relais entre le conseiller en charge du contrôle et le conseiller référent.

Enfin, concernant l'offre de services en direction des entreprises, la mission indique que l'activité des conseillers dédiés à la relation aux entreprises pourrait gagner en efficience, en réduisant le temps consacré à la validation des espaces recruteurs et des offres et en recentrant leur action sur des activités à plus forte valeur-ajoutée. Je tiens à rappeler que nous recourons déjà largement au contrôle automatisé, et que les offres provenant des sites partenaires répondent déjà à des engagements de leur part en matière de légalité et n'appellent aucune intervention de la part des conseillers. Les marges de manœuvre dont nous disposons pour réduire le temps consacré à cette activité sont donc limitées. De plus, au regard des difficultés que rencontre une partie des demandeurs d'emploi que nous accompagnons, je considère qu'il est de notre responsabilité de lutter avec vigueur contre les offres frauduleuses et de garantir la légalité des offres que nous publions.

Ces réserves étant formulées, je vous redis ma satisfaction à l'égard de la tonalité générale du rapport d'évaluation. En remerciant à nouveau les rapporteurs pour leur contribution à notre réflexion autour des perspectives qui s'ouvrent à nous pour les années à venir, je vous prie d'agréer, Mesdames les cheffes de service, l'expression de mes sincères salutations.

J.B.



Jean BASSERES

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I : LA PRISE EN CHARGE ET L'ACCOMPAGNEMENT DU DEMANDEUR D'EMPLOI**
- ANNEXE II : L'OFFRE DE SERVICES AUX ENTREPRISES**
- ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
- ANNEXE IV : LETTRE DE MISSION ET CAHIER DES CHARGES DE L'ÉVALUATION**

ANNEXE I

La prise en charge et l'accompagnement du demandeur d'emploi

SOMMAIRE

1. LES SERVICES AUX USAGERS ONT ÉTÉ PROFONDÉMENT REPENSÉS AVEC LA MISE EN PLACE DU « NOUVEAU PARCOURS DU DEMANDEUR D'EMPLOI » ET LA RÉNOVATION DE L'ACCUEIL.....	4
1.1. L'inscription a été totalement dématérialisée et de nombreux services en ligne mis en place au bénéfice des demandeurs d'emploi, ce qui appelle en retour une attention forte aux personnes éloignées du numérique	4
1.1.1. <i>L'inscription du demandeur d'emploi a été totalement dématérialisée, permettant de recentrer les moyens humains sur le diagnostic des besoins.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>De nombreux services numériques ont par ailleurs été développés par Pôle emploi.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Cette montée en puissance de l'offre digitale nécessite que Pôle emploi mène des actions volontaristes pour prendre en compte les spécificités des publics éloignés du numérique.....</i>	<i>7</i>
1.2. Le premier entretien, qui doit intervenir dans les 30 jours suivant l'inscription, a été recentré sur le diagnostic individualisé.....	12
1.2.1. <i>L'entretien de situation individuel permet de poser un diagnostic sur la situation du demandeur d'emploi et de l'orienter vers la modalité d'accompagnement adaptée</i>	<i>12</i>
1.2.2. <i>L'entretien de situation individuel ne concerne plus les demandeurs d'emploi qui se réinscrivent.....</i>	<i>15</i>
1.2.3. <i>Le diagnostic est réalisé environ 20 jours après l'inscription en moyenne mais pour un demandeur d'emploi sur 10, l'ESI se tient plus de 28 jours après l'inscription.....</i>	<i>17</i>
1.3. L'accueil de flux a été concentré sur les matinées et a fortement reflué entre 2014 et 2017 mais le nombre de contacts par courriel a fortement augmenté	18
1.3.1. <i>Un suivi de la relation avec les demandeurs d'emploi par les conseillers qui peut être amélioré.....</i>	<i>19</i>
1.3.2. <i>Les agences sont ouvertes au public le matin et, sur rendez-vous, l'après-midi.....</i>	<i>19</i>
1.3.3. <i>Le nombre de visiteurs en agence a fortement baissé entre 2014 et 2017.....</i>	<i>20</i>
1.3.4. <i>En revanche, le nombre de courriels reçus est en forte hausse.....</i>	<i>21</i>
1.3.5. <i>L'accueil téléphonique est en repli</i>	<i>22</i>
1.3.6. <i>Au total, la satisfaction sur l'accueil s'est améliorée depuis 2014.....</i>	<i>23</i>
1.4. Les gains d'efficacité dégagés sur l'accueil et l'inscription ont été redéployés sur le placement et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui est désormais un peu plus précoce et intense	24
1.4.1. <i>Le temps consacré au suivi des demandeurs d'emploi a augmenté de 50 % entre 2014 et 2017.....</i>	<i>24</i>
1.4.2. <i>Pôle emploi a ainsi dégagé plus de temps pour l'accompagnement personnalisé et a développé une démarche visant à développer l'autonomie du demandeur d'emploi.....</i>	<i>28</i>
1.4.3. <i>L'accompagnement commence un peu plus tôt, principalement pour les demandeurs d'emploi qui se réinscrivent mais, à la suite de leur ESI, une part non déterminée des demandeurs d'emploi n'a pas son premier entretien avec le conseiller référent dans les huit premières semaines.....</i>	<i>29</i>

2. PÔLE EMPLOI A RÉALISÉ DES GAINS D'EFFICIENCE SUR LA FONCTION INDEMNISATION EN CONSERVANT UN HAUT NIVEAU DE QUALITÉ DE SERVICE MAIS LA PRISE EN COMPTE DE L'INSATISFACTION ET LA GESTION DES INDUS POURRAIENT ÊTRE AMÉLIORÉES	33
2.1. Le cadre général de l'activité d'indemnisation des demandeurs d'emploi a évolué du fait des deux nouvelles conventions d'assurance chômage de 2014 et 2017	33
2.2. La période conventionnelle a été marquée par des évolutions fortes de la gestion de l'indemnisation	36
2.2.1. <i>La spécialisation des agents dédiés aux fonctions d'indemnisation a été permise par la refonte de l'organisation dans le cadre du NPDE et les évolutions de l'accueil, elle a conduit à une baisse nette des moyens humains dédiés à l'indemnisation.....</i>	<i>36</i>
2.2.2. <i>Ces gains de productivité sont largement liés à l'automatisation d'une part importante des fonctions d'indemnisation et à un mouvement d'externalisation du traitement des attestations employeurs.....</i>	<i>37</i>
2.3. La performance globale de l'opérateur en matière d'indemnisation est élevée mais les cas de non qualité doivent davantage retenir l'attention	40
2.3.1. <i>L'opérateur a respecté l'ensemble de ses engagements conventionnels en matière d'indemnisation</i>	<i>40</i>
2.3.2. <i>La bonne qualité globale de la gestion de l'indemnisation par l'opérateur doit désormais être confortée par une attention accrue aux cas de non qualité reflétés notamment par l'importance des réclamations et la croissance des indus</i>	<i>42</i>
2.4. Pour renforcer l'efficacité de la gestion de l'indemnisation, de nouvelles améliorations sont susceptibles d'être mises en œuvre	45
2.4.1. <i>L'opérateur envisage de nouvelles évolutions dans le cadre de la période conventionnelle à venir.....</i>	<i>46</i>
2.4.2. <i>L'automatisation de la liquidation des droits et le renforcement de la fiabilité de l'indemnisation peuvent être approfondis, notamment en s'appuyant sur la déclaration sociale nominative</i>	<i>48</i>
2.4.3. <i>La conduite de ces différentes actions est de nature à permettre des gains significatifs au cours de la période 2020-2022.....</i>	<i>52</i>
2.4.4. <i>La gestion des cas problématiques et la prévention des indus pourraient être améliorées.....</i>	<i>53</i>
3. LE RETOUR À L'EMPLOI ET LA SATISFACTION DES USAGERS SE SONT AMÉLIORÉS, DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DU MARCHÉ DU TRAVAIL.....	55
3.1. La convention tripartite a été mise en œuvre dans un contexte de reprise marquée du marché du travail, mais le développement des contrats courts a limité la baisse des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.....	55
3.2. La fragmentation du marché du travail pousse à la hausse le nombre de personnes relevant de l'action de Pôle emploi	58
3.3. La hausse des difficultés de recrutement dans un contexte de chômage encore élevé met en lumière l'enjeu de la formation des demandeurs d'emploi	61
3.4. Comme lors des phases précédentes de baisse du chômage, la baisse profite à toutes les catégories, en particulier les plus éloignées du marché du travail.....	63
3.5. Le taux de retour à l'emploi progresse depuis 2015, en particulier pour les plus jeunes	64
3.6. Le taux de sortie des listes pour retour à l'emploi durable est en revanche quasi stable depuis 2014.....	65

3.7. La satisfaction des demandeurs d'emploi a augmenté depuis 2014, en particulier depuis début 2017	66
3.8. Le nombre de chômeurs de longue durée a reculé en 2017 après avoir beaucoup progressé les années précédentes	69
4. PÔLE EMPLOI A MIS EN ŒUVRE UNE DIFFÉRENCIATION DE SES SERVICES MAIS L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE RESTE À RENFORCER.....	73
4.1. La taille moyenne des portefeuilles a augmenté sur la période conventionnelle mais essentiellement sous l'effet de la suppression des conseillers bi compétents et des conséquences du nouveau parcours du demandeur d'emploi	73
4.2. Pôle emploi a dépassé l'objectif de 460 000 demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement intensif dès 2016	74
4.3. Pôle emploi a concentré ses moyens sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi en modalité intensive de façon relativement homogène sur le territoire au prix d'une grande diversité sur les autres modalités.....	76
4.3.1. <i>La taille des portefeuilles est bien différenciée selon les modalités et relativement homogène sur le territoire sauf pour la modalité « suivi »</i>	<i>76</i>
4.3.2. <i>Les demandeurs d'emploi en modalité « renforcé » bénéficient de plus d'entretiens et de plus de prestations que les autres et les écarts se sont accrues.....</i>	<i>76</i>
4.3.3. <i>La différenciation dans l'intensité de l'accompagnement apparaît surtout au bout du cinquième mois.....</i>	<i>78</i>
4.4. L'accompagnement « renforcé » concerne des publics éloignés de l'emploi mais le ciblage est encore perfectible.....	79
4.4.1. <i>La surreprésentation des jeunes et des personnes au RSA dans les modalités intensives est forte et s'est accentuée avec la montée en charge de l'accompagnement global et de l'accompagnement intensif jeune</i>	<i>79</i>
4.4.2. <i>La cohérence entre l'affectation dans une modalité et le diagnostic posé est forte mais s'est un peu atténuée depuis 2014</i>	<i>80</i>
4.4.3. <i>La cohérence entre l'affectation dans une modalité et les besoins exprimés par les demandeurs d'emploi s'est améliorée.....</i>	<i>81</i>
4.4.4. <i>L'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée doit être renforcé.....</i>	<i>82</i>
4.4.5. <i>L'offre de services reste peu adaptée aux personnes en alternance emploi/chômage malgré les tentatives d'offre dédiée.....</i>	<i>84</i>
4.4.6. <i>L'analyse des modalités d'accompagnement en fonction des trajectoires constatées ex post souligne la nécessité de pouvoir davantage procéder à des changements de modalités en cours de parcours.....</i>	<i>87</i>
4.5. La mobilité entre modalités d'accompagnement a légèrement augmenté mais reste faible et ne se fait pas nécessairement au bénéfice des plus éloignés du marché du travail	89
4.6. Les disparités de dotation en moyens sur le territoire restent fortes et un rééquilibrage demeure nécessaire au profit des territoires les plus défavorisés	93
4.7. Les études disponibles concluent à des effets significativement positifs des modalités intensives d'accompagnement sur le retour à l'emploi	96
4.7.1. <i>L'examen simple des taux de retour à l'emploi par modalité d'accompagnement ne permet pas de conclure sur leur efficacité</i>	<i>96</i>
4.7.2. <i>Les évaluations en France comme à l'international concluent à l'efficacité des formes d'accompagnement intensives des demandeurs d'emploi sur le retour à l'emploi même si les effets macroéconomiques sont limités</i>	<i>96</i>

4.7.3.	<i>L'accompagnement intensif jeunes (AIJ) mis en place par Pôle emploi depuis 2014 accroît très significativement le retour à l'emploi et la satisfaction des bénéficiaires</i>	104
4.7.4.	<i>L'accompagnement global : un ciblage apprécié, aux effets significatifs sur le retour à l'emploi, mais de vraies difficultés de mise en œuvre</i>	105
4.8.	Pôle Emploi a expérimenté deux dispositifs visant à une personnalisation accrue de la relation de services et à une organisation alternative de la différenciation	112
4.8.1.	<i>L'expérimentation d'un conseiller référent indemnisation aurait des effets positifs tant sur la qualité de service que sur la satisfaction des DE et des conseillers.....</i>	112
4.8.2.	<i>Une différenciation accrue de l'offre de services permettrait d'augmenter la taille des portefeuilles pour les plus autonomes sans dégrader leur retour à l'emploi et de redéployer les moyens ainsi libérés vers les moins autonomes mais la fusion des modes d'accompagnement semble devoir être écartée.....</i>	113
5.	PÔLE EMPLOI A AMÉLIORÉ LA LISIBILITÉ DE SON OFFRE DE FORMATION MAIS DOIT DAVANTAGE RÉUSSIR À OFFRIR CE SERVICE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI LES PLUS ÉLOIGNÉS DU MARCHÉ DU TRAVAIL	115
5.1.	<i>Des outils permettant de gagner en lisibilité dans l'offre de formation ont été développés mais une part significative des demandeurs d'emploi demeure en demande forte d'informations.....</i>	116
5.2.	<i>Le taux d'accès à la formation a augmenté en 2016 sous l'effet du « plan 500 000 » mais les écarts reflètent la priorité donnée aux jeunes et mettent en lumière le sous-investissement dans la formation des chômeurs de longue durée.....</i>	119
5.2.1.	<i>Un effort historique d'entrées en formation des demandeurs d'emploi porté par Pôle emploi</i>	119
5.2.2.	<i>Si les taux d'accès à la formation ont progressé pour tous en 2016, ils restent sensiblement plus faibles pour les non qualifiés et les demandeurs d'emploi de longue durée.....</i>	122
5.3.	<i>Les formations proposées par Pôle emploi semblent avoir un effet significativement positif sur le retour à l'emploi mais cet effet varie fortement selon la nature des formations</i>	123
5.3.1.	<i>Les sortants de formation jugent leur formation utile pour leur recherche d'emploi à environ 70 %.....</i>	123
5.3.2.	<i>Les objectifs fixés en termes de taux d'accès à l'emploi après formation sont atteints.....</i>	124
5.3.3.	<i>Les taux d'accès à l'emploi suite à une action varient fortement selon la nature de la formation suivie.....</i>	125
5.3.4.	<i>Sur la base d'une évaluation sur des données de 2013, la formation a un effet significatif sur l'accès à l'emploi mais cet effet est surtout lié aux formations associées à une promesse d'embauche.....</i>	127
5.3.5.	<i>Le taux de retour à l'emploi à l'issue d'une formation a nettement reculé avec l'extension du plan 500 000 mettant en lumière les limites de l'indicateur de la convention tripartite.....</i>	128
5.4.	Pôle Emploi a amélioré la lisibilité et l'efficacité de l'orientation des demandeurs d'emploi vers des formations financées par des tiers.....	131
5.4.1.	<i>Pôle Emploi a développé des outils pour améliorer le remplissage des sessions de formations achetées par les régions mais l'efficacité du dispositif est variable selon les territoires</i>	131

5.4.2.	<i>L'orientation par Pôle Emploi vers l'alternance reste limitée mais augmente progressivement</i>	133
6.	LE RENFORCEMENT DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI PARTICIPE À L'AMÉLIORATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI MAIS LE DISPOSITIF PRÉSENTE DES MARGES DE PROGRÈS EN TERMES D'EFFICIENCE	135
6.1.	La responsabilité du contrôle a été partagée entre agences et plateformes	135
6.1.1.	<i>La responsabilité des sanctions, historiquement fragmentée entre Pôle emploi et les services sous l'autorité préfectorale, devrait être prochainement intégralement transférée à l'opérateur</i>	135
6.1.2.	<i>Au sein de Pôle emploi, la responsabilité du contrôle de la recherche d'emploi a été transférée des conseillers placement aux plateformes de contrôle</i>	137
6.2.	Les premiers apports de l'activité des plateformes sont identifiables mais la démarche de contrôle doit continuer à mobiliser les agences concernant la gestion de la liste	138
6.2.1.	<i>14 % des demandeurs d'emploi contrôlés sont sanctionnés suite aux contrôles assurés par les plateformes</i>	138
6.2.2.	<i>Malgré la mise en place des plateformes, le taux de radiations administratives continue de reculer tendanciuellement</i>	140
6.2.3.	<i>La dissociation de la fonction de contrôle de celle de l'accompagnement est bien perçue et acceptée par les agents</i>	142
6.3.	L'extension prévue du dispositif nécessite de rechercher une efficacité accrue	143

INTRODUCTION

Selon la lettre de mission du 9 avril 2018¹, la mission devait, dans le cadre de son évaluation, porter une attention particulière aux « effets de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi sur les parcours professionnels et sur l'accès et le retour à l'emploi » (point 1 de la lettre de mission) dans un contexte de refonte des services offerts (« nouveau parcours du demandeur d'emploi – NPDE, voir *infra*). L'évaluation devait porter en particulier sur :

- ◆ la qualité et la précocité du diagnostic et de l'orientation entre les différents modes d'accompagnement et leurs effets sur les parcours et l'accès à l'emploi ;
- ◆ la qualité et la personnalisation de l'accompagnement, en particulier des accompagnements dits « intensifs » (c'est-à-dire ayant une modalité « renforcé », « global » ou « intensif jeunes » avec les tailles de portefeuille les plus réduites et les échanges avec un conseiller les plus fréquents) ;
- ◆ les effets du recours aux opérateurs privés de placement.

En outre, la lettre de mission demande d'examiner la place de la formation dans les parcours de reclassement, en particulier l'effet des plans exceptionnels de formation supplémentaires pour les demandeurs d'emploi.

Concernant l'accès et le retour à l'emploi, la convention tripartite 2015-2018 prévoit en effet quatre objectifs principaux :

- ◆ personnaliser encore davantage l'accompagnement des demandeurs d'emploi par un meilleur diagnostic, la poursuite de la différenciation des modalités proposées et le développement d'une offre digitale accessible à tous ;
- ◆ améliorer l'accès à la formation ;
- ◆ mieux répondre aux enjeux du marché du travail pour les prochaines années, et notamment aux besoins des demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes non qualifiés, demandeurs d'emploi en situation de chômage récurrent et demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite ;
- ◆ renforcer la prévention et la lutte contre la fraude ainsi que le contrôle de l'existence d'actes positifs de recherche d'emploi.

Par ailleurs, s'agissant de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, dans le cadre des évolutions organisationnelles qu'elle introduit (dématérialisation des procédures, NPDE, refonte de l'accueil), la convention affirme la préoccupation d'« assurer la qualité du traitement des droits à indemnisation des demandeurs d'emploi ». Dans cette perspective, elle prévoit la dématérialisation de l'inscription, l'objectif de concilier la rectitude de la liquidation et le versement rapide des revenus de remplacement, la volonté de fournir une information de qualité sur l'indemnisation tout au long du parcours du demandeur d'emploi.

¹ Lettre de mission du 9 avril 2018 de la ministre du travail et du ministre de l'action et des relative à l'évaluation de la convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi.

Annexe I

Dans le cadre d'une logique de pilotage par la performance, huit objectifs quantitatifs relatifs à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (hors indemnisation) sont institués par la convention, pour mesurer le retour à l'emploi, la satisfaction des demandeurs d'emploi, l'efficacité des formations prescrites pour améliorer le retour à l'emploi et aux moyens consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le processus d'indemnisation a par ailleurs donné lieu à une attention particulière qui a conduit à mesurer les délais dans lesquels les revenus de remplacement sont versés, la qualité de la liquidation des droits et l'incidence financière de la non qualité et, enfin, la satisfaction des usagers concernant les informations relatives à leur indemnisation (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Indicateurs de la convention tripartite relatifs à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et à leur indemnisation

La majorité (neuf sur quinze) des indicateurs de la convention tripartite (ICT) sont relatifs à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Trois indicateurs renvoient au retour à l'emploi :

- l'ICT 1 mesure le nombre de retours à l'emploi (oct.N-1 à sept.N), mesuré par Pôle emploi sur la base d'un appariement entre les fichiers de demandeurs d'emploi et les déclarations préalables à l'embauche de plus de 30 jours ;
- l'ICT 2 mesure le nombre de retours à l'emploi durable, calculé par la DARES² sur la base de l'enquête sortants des listes ;
- l'ICT 3 mesure le nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois parmi les demandeurs d'emploi de catégories A, B et C.

Les ICT 1 et 3 sont déclinés au niveau de chaque agence. Pour ces deux indicateurs, la performance de Pôle emploi est appréciée « à conjoncture constante » c'est-à-dire à partir de l'écart entre le niveau effectivement observé et le niveau qui aurait été atteint sous les seuls effets de conjoncture et d'évolution de la structure de la demande d'emploi. Ce niveau « contrefactuel » n'est bien sûr pas observé, et est estimé à l'aide d'un modèle économétrique, compte tenu des valeurs observées pour la conjoncture et la structure de la demande d'emploi. Si cette correction apparaît justifiée, elle est par nature basée sur les évolutions constatées dans le passé et ne peut prendre en compte d'éventuelles nouvelles dynamiques à l'œuvre (cf. *infra* partie 3).

Deux indicateurs mesurent la satisfaction des demandeurs d'emploi, sur la base d'enquêtes auto-administrées en ligne envoyées aux demandeurs d'emploi chaque mois et dont les résultats sont déclinés par agence :

- l'ICT 5 mesure le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient ;
- l'ICT 13 (partie demandeurs d'emploi) mesure le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les services numériques.

Deux indicateurs, déclinés au niveau de chaque agence, concernent l'efficacité des formations prescrites par Pôle emploi en termes de retour à l'emploi :

- l'ICT 4 mesure le taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi (juillet N-1 à juin N), mesuré par Pôle emploi sur la base d'un appariement entre les fichiers de demandeurs d'emploi et les déclarations préalables à l'embauche en CDI ou en CDD de plus de 6 mois ;
- il a été complété par l'ICT 4 bis qui mesure le taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi (juillet N-1 à juin N). En effet, la reprise d'emploi durable passant la plupart du temps par un premier contrat court, cet indicateur rend mieux compte de l'efficacité de la formation en termes d'insertion professionnelle.

² Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé du travail.

Annexe I

Deux indicateurs de moyens ont été retenus pour s'assurer que l'opérateur réalise des gains d'efficacité réinjectés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi :

- l'ICT 6 mesure le nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif ; il est décliné par agence ;
- l'ICT 14 mesure le temps consacré (en équivalent plein) au niveau national au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi.

La convention tripartite 2015-2018 traduit de plus en objectifs stratégiques l'ambition de Pôle emploi de « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ». Outre le doublement du nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif mesuré par l'ICT 6, la convention prévoit la généralisation de l'accompagnement global, le développement de l'AIJ et une gestion dynamique des modalités d'accompagnement afin de prévenir le chômage de longue durée.

Par ailleurs, la convention prévoit un suivi spécifique de la fonction d'indemnisation eu égard aux évolutions générales des offres de services et des modes de prise en charge des demandeurs d'emploi. Trois indicateurs, déclinés par agence, permettent de mesurer la performance de cette gestion :

- l'ICT 7 mesure le taux de premier paiement dans les délais (30 jours) soit la capacité de l'opérateur, compte tenu dispositions législatives, conventionnelles et réglementaires applicables, à verser les revenus de remplacement dus ;
- l'ICT 8 mesure la qualité de la liquidation, que celle-ci concerne une indemnisation au titre du régime d'assurance-chômage ou au titre de la solidarité (allocation de solidarité spécifique – ASS), *via* le taux de conformité du traitement de la demande d'allocation avec incidence financière ;
- enfin, l'ICT 9 a trait à la mesure de la satisfaction des demandeurs d'emploi concernant spécifiquement les informations sur les sujets liés aux allocations.

Ce suivi de la fonction indemnisation est donc centré sur la production de l'opérateur et les actions qu'il conduit. Le versement des revenus de remplacement est ainsi perçu comme une fonction devant être améliorée *via* des actions de fiabilisation et une recherche globale de performance « métier ». Elle ne donne pas lieu, contrairement à l'accompagnement, à une approche de l'impact global de la politique publique (« retour à l'emploi ») et pas davantage à des indicateurs de moyens (ICT 6 et 14, voir *supra*).

Source : Convention tripartite 2015-2018 et travaux de la mission.

La présente annexe répond à la demande formulée par la lettre de mission et son cahier des charges sur le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elle traite également du développement des services numériques et, de manière ponctuelle, des actions de l'opérateur en lien avec ses partenaires locaux. Conformément aux échanges avec les commanditaires, compte tenu des délais dont disposait la mission pour réaliser l'évaluation, l'accent a été mis sur le champ des services offerts aux demandeurs d'emploi et moins sur les autres volets. Les services aux entreprises donnent lieu à une annexe distincte.

1. Les services aux usagers ont été profondément repensés avec la mise en place du « nouveau parcours du demandeur d'emploi » et la rénovation de l'accueil³

1.1. L'inscription a été totalement dématérialisée et de nombreux services en ligne mis en place au bénéfice des demandeurs d'emploi, ce qui appelle en retour une attention forte aux personnes éloignées du numérique

1.1.1. L'inscription du demandeur d'emploi a été totalement dématérialisée, permettant de recentrer les moyens humains sur le diagnostic des besoins

L'inscription d'un demandeur d'emploi (DE) nécessitait, jusqu'au début de l'année 2016, un déplacement au guichet et l'intervention d'un conseiller : l'intégralité de la procédure (inscription, demande d'allocation et premier diagnostic permettant de déterminer la modalité d'accompagnement adaptée) était réalisée au cours d'un rendez-vous unique appelé entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

Depuis la généralisation du nouveau parcours du demandeur d'emploi, au cours du 1^{er} semestre 2016, deux étapes distinctes permettent la prise en charge du *primo* demandeur d'emploi par l'opérateur⁴ :

- ◆ l'inscription se fait intégralement en ligne : elle permet le renseignement d'informations administratives et le traitement de la demande d'allocation⁵ et donne lieu par la suite à des actualisations mensuelles en fonction de l'évolution de la situation professionnelle du demandeur⁶ ;
- ◆ un entretien en agence appelé entretien de situation (ESI)⁷, recentré sur le diagnostic, permet de déterminer la modalité d'accompagnement du demandeur d'emploi la plus adaptée à ses besoins (voir Encadré 6 *infra*).

³ Cette annexe retrace les évolutions des organisations et leurs conséquences opérationnelles et en termes de charge. Une approche plus globale soulignant aussi la manière dont l'opérateur a recouru à des formations et des changements de postes a été réalisée par ailleurs.

⁴ Les personnes réinscrites (suite à une activité après une période de chômage en particulier) relèvent d'une procédure allégée depuis la mise en place du NPDE. Elles sont réaffectées au portefeuille dont elles relevaient avant leur activité (dès lors que le conseiller qui les prenait en charge demeure dans l'agence et assure le type d'accompagnement dont elles relevaient). Elles ne font plus l'objet d'un diagnostic initial dans le cadre d'un entretien de situation individuelle, ce qui a conduit à alléger les charges supportées par l'opérateur au titre de leur accompagnement. En effet, avant le NPDE, les demandeurs se réinscrivant après une activité professionnelle de 6 mois et plus étaient reçus afin de procéder à un nouveau diagnostic de leur situation. Ces éléments sont développés *infra*.

⁵ L'actualisation des droits se fait également en ligne ou par téléphone, le *process* standard d'indemnisation est ainsi désormais intégralement dématérialisé, voir *infra*.

⁶ Le demandeur d'emploi a l'obligation de signaler sur son espace personnel tout changement de situation, en particulier les reprises d'activités, salariées et non salariées, même si elles n'ont pas généré de revenus, en y joignant les justificatifs afférents.

⁷ L'acronyme ESI correspond parfois à entretien de situation individuel(le) ou entretien de situation initial. A chaque fois, il s'agit du même entretien.

1.1.2. De nombreux services numériques ont par ailleurs été développés par Pôle emploi

Pôle emploi promeut une démarche d'innovation permettant d'offrir des services plus nombreux et de meilleure qualité à destination des demandeurs d'emploi. Afin de développer de nouveaux outils, Pôle emploi :

- ◆ encourage l'« intrapreneuriat » en permettant à ses conseillers de proposer des idées et de les mettre en œuvre en lien avec les équipes de la direction des systèmes d'information (DSI) et d'autres partenaires ;
- ◆ soutient des start-ups innovantes sur le marché de l'emploi⁸, grâce à son incubateur (« La Fabrique ») qui met à disposition des locaux dédiés, un accompagnement des projets, la facilitation des tests et un accès privilégié aux bases de données.

Les actions entreprises par l'opérateur ont été positivement soulignées par les interlocuteurs rencontrés par la mission et en font un modèle dans la sphère publique, s'agissant tant de l'association des conseillers à la démarche d'innovation que de la mise à disposition des demandeurs d'emploi des technologies les plus en pointe sur le marché.

Les demandeurs d'emploi disposent ainsi de nombreux services digitaux qui leur permettent potentiellement de gérer en autonomie leurs démarches administratives et leur recherche d'emploi à partir de leur espace personnel sur le site de Pôle emploi (cf. Encadré 2). La fréquentation est globalement très forte puisque l'on dénombre entre 5,4 et 7,7 millions de visiteurs uniques mensuels sur le site de Pôle emploi selon les estimations de Médiamétrie entre juillet 2015 et juillet 2017⁹. Par ailleurs, les statistiques de fréquentation des différentes pages Internet relevées au mois de novembre 2017 illustrent la montée en charge des différents outils :

- ◆ 385 000 visites sur le service d'inscription en ligne ;
- ◆ 5,3 millions d'actualisations sur www.pole-emploi.fr ;
- ◆ 32,1 millions de recherches d'offres d'emploi.

Encadré 2 : Les outils de recherche d'emploi intégrés à l'espace personnel numérique

Le demandeur d'emploi dispose d'outils lui permettant d'organiser sa recherche d'emploi :

- la recherche d'offres d'emploi dans la base de pole-emploi.fr ;
- l'édition et la publication de CV, l'envoi de candidatures et la réception de propositions d'emploi adressées par les recruteurs à partir de la base de CV ;
- l'évaluation du profil de compétences (« Mon profil de compétences » depuis juin 2018) ;
- la détermination d'un parcours de formation et la possibilité de solliciter des financements.

L'espace personnel numérique a vocation à être enrichi à compter de l'année 2019 par la mise en œuvre de l'expérimentation « journal de bord » (voir *infra*).

Source : Mission (d'après la présentation des services en ligne de Pôle emploi).

Des applications pour *smartphones* et tablettes complètent cette offre digitale en tenant compte des nouveaux usages numériques (cf. Encadré 3). En novembre 2017, la part d'utilisation des supports mobiles pour l'ensemble des services de Pôle emploi (site Internet et applications mobiles de Pôle emploi) représentait en effet 55,8 % des connexions. Les deux applications les plus téléchargées sont « Mon espace » et « Mes offres » avec respectivement 3,7 millions et 1,1 million de téléchargements cumulés.

⁸ En 2017 ont été développés par ce biais « Clara » qui permet de découvrir les aides accessibles pour une reprise d'emploi et « Avril » qui facilite les démarches liées à la validation des acquis de l'expérience.

⁹ Médiamétrie travaille par extrapolation à partir d'un échantillon de 25 000 internautes représentatifs de la population française et non à partir d'une mesure exhaustive de la fréquentation.

Encadré 3 : Les applications mobiles de Pôle emploi

Plusieurs applications mobiles ont été développées pour offrir des services digitaux en mobilité :

- « Mon espace » permet au demandeur d'emploi de gérer ses démarches : information sur le montant de l'indemnisation, actualisation de situation, édition d'attestations et contact du conseiller référent ;
- « Mes offres » peut être utilisée pour parcourir la base des offres d'emploi diffusées sur le site de Pôle emploi, y effectuer et sauvegarder des recherches multi-entrées (métier, compétence ou mot-clé) et multicritères (lieu, type de contrat, expérience requise, domaines, qualifications, salaire brut) ;
- D'autres services plus précis sont disponibles : « CV et lettres de motivation », « Ma formation », « Événements - Pôle emploi », « Réseaux sociaux - Pôle emploi ».

Source : Mission (d'après la présentation des services en ligne de Pôle emploi).

La plateforme de l'Emploi Store permet enfin d'élargir le champ des services digitaux offerts en regroupant 300 services, sites et applications développés par Pôle emploi et d'autres acteurs du marché, qui concernent tant la définition du projet professionnel, la recherche d'emploi que la préparation de candidature ou la création d'entreprise (cf. encadré 4). En 2017, un million de visiteurs par mois a été recensé sur cette plateforme.

Cette plateforme est amenée à évoluer puisqu'il est prévu que l'historique de consultation des services de l'Emploi Store par un demandeur d'emploi soit retracé dans son espace personnel à partir du troisième trimestre 2019¹⁰. Le conseiller référent du demandeur d'emploi sera ainsi en mesure de prendre connaissance des actions qu'il a entreprises en autonomie et pourra proposer des conseils plus ciblés et plus personnalisés. Par ailleurs, l'opérateur entend améliorer le service en rendant la navigation plus intuitive et adaptée au profil de chaque internaute s'identifiant sur la plateforme.

Encadré 4 : Les services accessibles depuis l'Emploi Store

L'Emploi Store a été mis en ligne en juin 2015 et regroupe 300 services, sites et applications classés sous six entrées (choisir un métier, se former, préparer sa candidature, trouver un emploi, créer une entreprise, international), complétées par un moteur de recommandations depuis avril 2017.

Plusieurs exemples sont illustratifs de la diversité des outils proposés :

- « La Bonne Boîte » permettant de repérer les entreprises susceptibles de recruter prochainement (60 000 visites par mois) ;
- « Mémo » propose un suivi des candidatures avec des conseils associés aux différentes étapes de la recherche d'emploi ;
- « Maintenant ! » qui permet au demandeur d'emploi d'être directement mis en contact avec un recruteur dès lors que son profil correspond, sans CV ni annonce. Ce service a été présenté à la mission lors de son déplacement en région PACA ;
- « Mon entretien d'embauche », un simulateur d'entretien de recrutement.

L'incorporation de services développés par des acteurs extérieurs à Pôle emploi repose sur l'ouverture de données *via* des interfaces de programmation applicative (API) incluses dans l'Emploi Store Dev' et sur la sélection chaque mois de porteurs de projets innovants qui sont accompagnés et référencés (dispositif Pitch@Pôle).

Source : Mission (d'après la présentation des services en ligne de Pôle emploi).

¹⁰ Cette évolution du système d'information suppose que le demandeur d'emploi s'identifie sur l'Emploi Store grâce à son identifiant PE-connect, ce qui n'est pas le cas à ce jour puisque l'accès est libre.

1.1.3. Cette montée en puissance de l'offre digitale nécessite que Pôle emploi mène des actions volontaristes pour prendre en compte les spécificités des publics éloignés du numérique

L'évolution de l'offre de service de Pôle emploi avec le développement de nombreux services digitaux pose la question de l'inclusion des personnes en situation « d'illectronisme », c'est-à-dire d'éloignement des outils numériques. Ce phénomène touche l'ensemble de la population (cf. encadré 5) et, *a fortiori*, les demandeurs d'emploi. Plusieurs sources internes à Pôle emploi peuvent être mobilisées pour évaluer leur nombre :

- ◆ en 2016, 28 % des demandeurs d'emploi ont eu besoin d'aide pour s'inscrire en ligne¹¹ (16 % sont venus en agence et 12 % ont eu recours à l'assistance téléphonique). Ce chiffre est probablement un majorant de la part des personnes éloignées de l'usage du numérique, le recours à une assistance pouvant également être liée à la difficulté à renseigner le questionnaire ;
- ◆ en 2017, 21 % des personnes récemment inscrites déclaraient ne pas avoir utilisé le service d'inscription en ligne¹² ;
- ◆ en 2017, 33% des demandeurs d'emploi n'ont jamais utilisé le site *www.pole-emploi.fr* pour autre chose que s'inscrire ou s'actualiser¹³.

¹¹ Éclairages et Synthèses n°36, septembre 2017.

¹² Cette statistique peut étonner car l'inscription est toujours faite en ligne, le cas échéant en recourant aux offres d'intermédiation proposées par Pôle emploi dans le cadre de son accueil physique ou téléphonique ; les 21% indiquant ne pas s'être inscrits en ligne considèrent vraisemblablement qu'ils ne se sont pas inscrits en ligne mais *via* une intermédiation.

¹³ Ce niveau de 33 % démontre aussi, *a contrario*, un degré très fort d'appropriation des services en ligne proposés par l'opérateur. Un tiers des demandeurs d'emploi interrogés se limite à utiliser les services en ligne « socles » incontournables que sont l'inscription et l'actualisation : à cet égard, la dématérialisation d'une partie des procédures administratives conditionnant l'indemnisation qui est au cœur de la refonte de la fonction indemnisation portée par le NPDE est donc une réussite, voir *infra*.

Encadré 5 : Définition et état des lieux récent sur l' « illettronisme » en France

Le phénomène de l' « illettronisme » se définit comme un illettrisme électronique, pouvant découler pour partie de l'illettrisme. L'illettronisme se caractérise par le manque des acquis nécessaires à l'utilisation des ressources électroniques et comporte deux volets : les difficultés à manier les outils numériques, d'une part, et les difficultés à s'orienter sur le web et à utiliser les services numériques, d'autre part.

Plusieurs publications récentes ont évalué l'ampleur de ce phénomène en France, autour de 25 % de la population :

- le Défenseur des droits évaluait dans son rapport annuel d'activité 2013 que 12 à 18 % de la population étaient concernés, soulignant l'existence d'un possible « angle mort numérique » ;
- le CSA a produit une étude en mars 2018¹⁴ indiquant que 23 % des Français se déclaraient mal à l'aise face à l'usage du numérique et que 32 % d'entre eux déclaraient avoir renoncé au cours des douze derniers mois à entreprendre des actions parce que celles-ci supposaient de recourir à Internet et qu'ils ne le pouvaient ou ne le voulaient pas. L'étude précise que le profil des « abandonnistes » est très proche de celui de la population française et que leur part est quasi équivalente parmi les actifs. Dans 39 % des cas, ces personnes déclarent avoir renoncé à une démarche administrative et dans 3 % des cas cela concernait une recherche d'emploi ;
- la « Stratégie nationale pour un numérique inclusif », pilotée par la Mission Société Numérique, a établi plusieurs constats en mai 2018¹⁵ : 13 millions de Français, soit 26 % de la population âgée de 18 ans et plus, sont en difficulté avec le numérique et 40 % d'entre eux sont inquiets à l'idée de réaliser leurs démarches administratives en ligne. En revanche, 76 % se disent prêts à adopter les nouvelles technologies ou services numériques, dont les deux tiers progressivement, et un tiers des Français estime qu'un accompagnement dans un lieu dédié est le plus adapté pour maîtriser les usages numériques ;
- France Stratégie a commis un rapport relatif à l'autonomie numérique en juillet 2018¹⁶ qui relève que 14 millions de Français, soit 28 % de la population âgée de 18 ans et plus, sont éloignés du numérique. Ils se répartissent entre les « non internautes » (16 %) qui ne se connectent jamais à Internet, et les « distants » (12 %) dont les compétences numériques sont faibles au point de ne pouvoir réaliser certaines opérations simples. Une corrélation importante entre l'âge, la catégorie socioprofessionnelle et le manque d'autonomie numérique est établie. Les bénéfices d'une meilleure maîtrise des outils numériques les plus simples¹⁷ par ceux qui ne les utilisent pas dans la vie courante sont estimés à 1,6 Md€ par an en moyenne dont 760 M€ relativement à la baisse du chômage¹⁸ et 200 M€ liés à l'usage renforcé des services publics dématérialisés.

Source : Mission (d'après sources citées).

¹⁴ Étude CSA n°1800067 de mars 2018 pour le Syndicat de la Presse Sociale.

¹⁵ *Stratégie nationale pour un numérique inclusif. Synthèse de la phase de concertation et recommandations*, confiée par le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du numérique, mai 2018.

¹⁶ *Les bénéfices d'une meilleure autonomie numérique*, rapport au secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du numérique, France Stratégie, juillet 2018.

¹⁷ Le rapport exclut l'analyse des effets liés à des transformations majeures dans les usages du numérique s'agissant de l'intelligence artificielle, de l'Internet des objets, du *big data* et de l'industrie 4.0. Le chiffrage des gains attendus suppose le déploiement d'une stratégie d'inclusion numérique visant à accompagner sur dix ans un tiers de la population cible (définie par domaine : économie numérique, emploi/formation, relation avec les services publics, inclusion sociale/bien-être).

¹⁸ Selon France Stratégie, 37 000 chômeurs pourraient retrouver un emploi si l'ensemble de la population cible était formé aux compétences numériques de base (baisse du chômage structurel). Ce gain est estimé à 310 M€ pour les individus qui retrouveraient un emploi, et à un chiffre de même grandeur pour les comptes sociaux, soit environ 620 M€ de gains potentiels au total et 400 M€ si un tiers de la population cible est concerné. Quant aux chômeurs qui auraient retrouvé de toute façon un emploi (chômage frictionnel), ils pourraient le faire plus rapidement grâce à l'utilisation d'Internet. Une réduction de 25 % de la durée passée au chômage se traduirait par un gain de 540 M€ répartis sur 260 000 individus, avec une économie pour les comptes sociaux du même ordre de grandeur, soit 1,08 Md€ de gains potentiels au total et 360 M€ de gains si un tiers de la population cible est concerné.

Annexe I

Afin d'accompagner spécifiquement les demandeurs d'emploi les plus éloignés du numérique, Pôle emploi met en œuvre plusieurs dispositifs :

- ◆ un diagnostic systématique des compétences numériques est réalisé lors de l'inscription afin de pouvoir proposer un accompagnement adapté (cf. Tableau 1) ;
- ◆ 2 200 jeunes en service civique ont été déployés dans les zones en libre accès (ZLA)¹⁹ des agences pour aider et orienter les demandeurs d'emploi notamment sur les ordinateurs en libre-service ; ce dispositif est présenté plus en avant ; la mission a pu constater leur disponibilité et leur efficacité dans les agences visitées. 94 % des demandeurs d'emploi sont satisfaits des outils informatiques mis à leur disposition en agence, y compris parmi les 21 % déclarant ne pas avoir réalisé l'inscription en ligne ; toutefois, il est impératif que cette présence puisse se pérenniser dans le temps pour continuer à prévenir l'exclusion numérique des plus fragiles ;
- ◆ des formations aux outils numériques de Pôle emploi sont organisées dans les agences, ainsi que la mission a pu le constater lors de ses déplacements de terrain ;
- ◆ des solutions innovantes sont testées pour l'inclusion numérique avec la plateforme *Clic'n Job* (Emmaüs Connect) et les parcours d'évaluation et d'apprentissage « les bons clics » (*WetechCare*)²⁰.

Tableau 1 : Diagnostic des compétences numériques du demandeur d'emploi lors de son inscription en ligne (en 2017)

Besoin d'aide exprimé	Part des demandeurs d'emploi inscrits <i>via</i> le script ayant répondu positivement (en %)
Communiquer et échanger sur Internet (postuler par email ou sur un site en ligne)	14,7
Connaître les conditions d'utilisation d'Internet (connaître ses droits, protéger des données, maîtriser sa e-réputation)	11,1
Créer, mettre en forme et modifier un CV et une lettre de motivation au format informatique	19,3
Utiliser un équipement informatique	13,7
Utiliser Internet et ses services (navigation, recherche d'offres, utilisation de l'espace personnel de Pôle emploi)	12,5

Source : Pôle emploi.

¹⁹ L'objectif consiste, à terme, à déployer 3 200 jeunes en service civique.

²⁰ Voir <https://www.lesbonsclics.fr>.

Annexe I

L'approche doit être adaptée aux différents publics concernés :

- ◆ selon l'évaluation de l'INSEE en 2011, 7 % de la population âgée de 18 à 65 ans ne sait pas lire, écrire ou compter et se trouve dans une situation d'illettrisme. La question du repérage des demandeurs d'emploi dans cette situation et des dispositifs d'accompagnement (formation, médiation) à mettre en œuvre dépasse vraisemblablement le seul champ d'action de l'opérateur et appelle une action coordonnée avec les autres acteurs publics ;
- ◆ 14 % de la population a des difficultés à lire, écrire et compter ; les demandeurs d'emploi dans cette situation, ou illettrés, peuvent être particulièrement affectés par les changements d'interface des outils numériques mis à la disposition des demandeurs d'emploi ; lors de ses déplacements en agence, la mission a été sensibilisée relativement à l'impact négatif du changement de la gamme de couleurs utilisée dans l'espace personnel, induisant une perte de repères pour ces publics ; ce public peut bénéficier de la mise en place de dispositifs facilitants mis en œuvre par Pôle emploi par le biais des panels d'utilisateurs : rédaction simplifiée du profil, démarche « facile à lire et à comprendre » (FALC) ou équivalente ;
- ◆ certains demandeurs d'emploi, tout en sachant lire, écrire et compter, éprouvent des difficultés dans le maniement des outils et services numériques (cf. encadré 5) ; Pôle emploi a développé des services (diagnostic des besoins numériques, accompagnement par les jeunes en service civique et formation collective à l'utilisation des outils) qui peuvent leur être utiles, l'enjeu étant d'autonomiser davantage à la recherche d'un emploi par le biais du numérique, *via* la formation de base existante (à compléter avec la mise en place du « journal de bord numérique ») et des formations approfondies destinées à utiliser les services complémentaires présents sur l'Emploi Store (cf. encadré 4) ou d'autres acteurs du marché ;
- ◆ pour les demandeurs d'emploi autonomes, il convient en tout état de cause de les familiariser avec les services développés par Pôle emploi en dehors de l'espace personnel et dans le cadre de l'Emploi Store pour leur permettre d'utiliser le numérique comme outil de leur retour à l'emploi ; la mission a pu constater lors de ses déplacements que la formule d'une formation consécutive à l'entretien de situation (ESI) avec présentation des outils de base et de l'Emploi Store pouvait constituer une formule adaptée, comme première étape avant l'autonomie complète du demandeur d'emploi ; pour rappel 47 % des demandeurs d'emploi ne connaissent pas l'Emploi Store et 73 % de l'utilisent pas (cette proportion étant plus forte pour les demandeurs en « suivi », avec 76 %, contre 60 % pour les demandeurs en « renforcé »).

L'objectif pour Pôle emploi doit être d'inscrire chaque demandeur d'emploi dans un parcours d'autonomie numérique aboutissant idéalement, *in fine*, à la capacité de mobiliser efficacement l'ensemble des outils et services offerts pour optimiser la recherche d'emploi (cf. encadré 5 sur l'évaluation des gains attendus d'une plus forte autonomie digitale réalisée par France Stratégie).

S'agissant plus particulièrement des publics les plus fragiles, l'action de Pôle emploi nécessite de s'inscrire en coordination, *a minima* en complémentarité, avec celles d'autres acteurs (services publics, acteurs de la médiation, organismes de formation), notamment avec la mise en place de l'espace commun aux droits sociaux (www.mesdroitssociaux.gouv.fr).

Proposition opérationnelle n° 1 : Approfondir, au cours de la prochaine période conventionnelle, la démarche d'aide à l'autonomie numérique en segmentant les soutiens apportés selon les profils des demandeurs et leur degré de maîtrise de la lecture et de l'écriture ou des outils numériques.

Annexe I

À cet effet, la mission relève la nécessité pour Pôle emploi de capitaliser sur l'ensemble des services digitaux développés intensivement au cours de la période récente, en assurant l'intégration de ceux-ci dans l'espace personnel des demandeurs d'emploi, qui constitue le socle de services auquel tous accèdent à ce jour pour s'inscrire et s'actualiser. Ce travail pourra constituer l'occasion de questionner la simplicité d'usage, l'ergonomie et l'aide aux utilisateurs des services (par exemple des vidéos courtes plutôt que des guides écrits). Un équilibre apparaît également nécessaire entre cette intégration, d'une part, et la poursuite du développement de nouveaux services, en particulier *via* l'intrapreneuriat et l'incubateur (cf. *supra*), d'autre part.

Proposition opérationnelle n° 2 : Poursuivre l'amélioration du bouquet de services numériques de l'opérateur tout en veillant à l'intégration des outils, sites et services et en améliorant leur simplicité d'usage et leur ergonomie.

Sur un autre plan, le recours renforcé aux outils numériques nécessite naturellement des efforts plus importants en termes de formation et d'appropriation par l'ensemble des agents de Pôle emploi et, au premier chef, des conseillers accompagnement et gestion des droits. Au bénéfice des déplacements qu'elle a effectués, la mission partage les conclusions formulées précédemment par l'Igas et l'IGF dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours²¹. Elle prend acte des actions conduites depuis par l'opérateur :

- ◆ la formation des conseillers monte en puissance, la démarche d'acculturation digitale ayant été inscrite dans l'accord Qualité de vie au travail signé en mars 2017 ;
- ◆ le réseau social interne PÔLE compte plusieurs centaines de communautés d'utilisateurs et permet l'échange de savoirs et de bonnes pratiques (tutoriels *Emploi Store*) ;
- ◆ des ambassadeurs du digital (2 200), agents volontaires, sont mobilisés pour aider leurs collègues à s'approprier les outils et les services numériques de Pôle emploi.

Des outils nouveaux à destination des conseillers participent en outre au renforcement de l'appropriation des outils numériques et de leurs logiques (développement récent de « Mon assistant personnel » notamment²²). Une solution d'auto évaluation par les collaborateurs de leurs compétences digitales aurait vocation à être déployée en novembre 2018.

Pour la mission, ces efforts doivent être poursuivis au cours de la période 2019-2022. Deux approches complémentaires devraient ainsi être développées : d'une part, la poursuite des travaux en cours sur l'accroissement des compétences digitales et de la connaissance des outils disponibles par l'ensemble des collaborateurs et, d'autre part, des efforts renforcés d'information régulière des collaborateurs sur les nouveaux services, eu égard à leurs évolutions fréquentes. Sur ce dernier point, une approche dédiée semble à développer : nombre de collaborateurs audités par la mission ont indiqué leur faible ou insuffisante connaissance des services proposés notamment par l'*Emploi store*. Les formations des collaborateurs aux évolutions concernent actuellement les nouveaux services de Pôle emploi (évolution de l'espace personnel du DE en particulier) mais pas nécessairement l'ensemble des services promus par l'opérateur.

Proposition opérationnelle n° 3 : Poursuivre et accroître les actions de formation interne sur les outils numériques et les services offerts.

²¹ M. Fuzeau, D. Genet, H. Gosselin et F. Schechter, *Évaluation à mi-parcours de la convention tripartite Pôle emploi/État/Unédic*, Rapport IGAS et IGF (2016-079R et 2016-M-070), février 2017.

²² L'outil est en cours de déploiement, le premier module présentant la situation du demandeur : sa situation personnelle : inscription et allocations ; son parcours et ses compétences ; les métiers recherchés et projets ; son potentiel professionnel ; les actions pouvant être engagées.

1.2. Le premier entretien, qui doit intervenir dans les 30 jours suivant l'inscription, a été recentré sur le diagnostic individualisé

1.2.1. L'entretien de situation individuel permet de poser un diagnostic sur la situation du demandeur d'emploi et de l'orienter vers la modalité d'accompagnement adaptée

La dématérialisation de l'inscription et l'automatisation de la procédure d'indemnisation a eu pour conséquence de réduire fortement le temps consacré à ces questions lors du premier entretien. Les entretiens de situation individuels auxquels la mission a pu assister consacraient moins de 10 minutes à ces questions sur un total de 45 à 60 minutes. Ce temps de 10 minutes permet à la fois de clarifier des points en suspens concernant l'inscription du demandeur d'emploi et de s'assurer de la fiabilité d'informations essentielles le concernant (état civil, adresse, téléphone, mail²³). Selon l'évaluation à mi-parcours de convention tripartite 2015-2018, les conseillers estimaient qu'environ la moitié du temps de l'EID, soit environ 25 minutes, était consacrée à l'inscription et à l'indemnisation. La dématérialisation de l'inscription et de l'ouverture des droits a ainsi permis de recentrer le premier entretien, désormais dénommé entretien de situation individuel (ESI), sur le diagnostic et la recherche d'emploi du demandeur d'emploi. Au total, selon l'enquête réalisée auprès des agents de Pôle emploi en 2016²⁴, 43 % des conseillers placement estiment que le NPDE a eu un effet plutôt positif sur le suivi et l'accompagnement des DE de leur portefeuille (14 % négatif et 33 % pensent que cela n'a rien changé) et 41 % qu'il a eu un effet positif sur leur relation avec les DE de leur portefeuille (11 % négatif et 38 % pensent que cela n'a rien changé).

Le diagnostic établi lors de l'entretien permet notamment de définir les atouts et faiblesses du demandeur d'emploi et conduit à identifier :

- ◆ deux axes de travail du demandeur d'emploi : un axe principal et un axe secondaire ; il peut s'agir de définir des techniques de recherche d'emploi, de préciser son projet professionnel ou de lever des freins périphériques ; si aucune difficulté majeure n'apparaît, le demandeur aura pour principal axe le « retour direct à l'emploi » ;
- ◆ une modalité d'accompagnement, laquelle correspond à une intensité d'accompagnement du demandeur d'emploi, déterminée à l'issue de l'entretien par le conseiller (cf. encadré 6).

²³ Le temps consacré à ces dimensions de vérification est apparu, au regard des constats de la mission, important. Ces pratiques de vérification interviennent auprès des demandeurs d'emploi comme auprès des entreprises. Elles amènent à interroger à la fois les conditions dans lesquelles l'opérateur pourrait récupérer des données fiables (croisements de fichiers, demandes régulières d'actualisation des profils en ligne par confirmation explicite de leur rectitude ou correction de celles-ci...) et faire évoluer les pratiques des conseillers (éviter de procéder à ces vérifications systématiques lors de chaque échange physique ou téléphonique) et ainsi permettre aux agents de se centrer sur les éléments ne pouvant être recueillis que dans le cadre d'un entretien. La mission n'a pas été en mesure de chiffrer les gains éventuels d'améliorations de ce type mais cela constitue un axe de réflexion pour l'opérateur.

²⁴ Baromètre social 2016 de Pôle emploi.

Annexe I

Afin de définir la modalité d'accompagnement, le conseiller est attentif à trois éléments principaux :

- ◆ le degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi (c'est-à-dire sa capacité à prospecter et à chercher seul des offres, notamment en ligne, à rédiger une lettre de motivation ou à réussir un entretien d'embauche...);
- ◆ le degré d'élaboration de son projet professionnel (soit sa perception adaptée et dynamique des types de poste auxquels il peut ou pourra prétendre, du niveau de responsabilités et de rémunération escomptés, de la localisation géographique des postes...);
- ◆ l'existence de « freins périphériques » à l'embauche (santé, logement, mobilité etc.).

Afin d'aider la formulation du diagnostic, Pôle emploi met à disposition des conseillers chargés de réaliser les entretiens de situation un outil d'aide au diagnostic. Son utilisation s'est progressivement généralisée : fin 2017, 80 % des conseillers déclarent en avoir l'usage contre 66 % en octobre 2016²⁵. L'outil se présente sous la forme de modules que le conseiller peut remplir totalement ou partiellement. Selon les réponses aux questions saisies, l'outil propose deux axes de travail que le conseiller peut retenir ou non.

²⁵ Enquête téléphonique auprès des conseillers placement citée dans « Evaluation du conseil en évolution professionnelle à Pôle emploi », Comité de pilotage du 8 mars 2018.

Encadré 6 : Les modalités d'accompagnement du demandeur d'emploi

La convention triennale 2012-2014 a permis d'acter une réelle différenciation entre les demandeurs d'emploi dans l'accompagnement qui pouvait être mis en place selon la distance à l'emploi et le degré d'autonomie de ces derniers. Trois modalités d'accompagnement ont été définies par le projet « Pôle emploi 2015 » afin de décliner cet engagement conventionnel²⁶ :

- **suivi** pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes dans leur recherche d'emploi et proches du marché du travail ;
- **guidé** pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi et/ou pour l'élaboration de leur projet professionnel ;
- **renforcé** pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail et ayant besoin d'être fortement accompagnés tant pour accéder à l'emploi que pour lever des freins périphériques à l'emploi.

Ces trois modalités, déployées depuis 2013, formalisent l'existence d'un traitement différencié des chômeurs permettant d'appréhender des situations différentes.

La convention tripartite 2015-2018 a ajouté une quatrième modalité :

- **global** pour favoriser l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi (DE) ayant des « freins périphériques » à l'emploi qui doivent être levés. Un binôme de professionnels (un conseiller PE dédié et un travailleur social) prend en charge les besoins des DE confrontés à un cumul de difficultés sociales et professionnelles. L'accompagnement global est limité dans le temps (6 à 18 mois selon la convention départementale entre Pôle emploi et le département). L'entrée dans ce mode d'accompagnement est proposée au DE.

En outre, Pôle emploi propose un **accompagnement intensif jeunes** (AIJ), qui s'adresse aux demandeurs d'emploi âgés de moins de 26 ans (les clubs dans les territoires de la politique de la ville permettent l'accès jusqu'à 29 ans) en difficulté sur le marché du travail soit parce qu'ils n'arrivent pas à s'insérer durablement sur le marché du travail soit parce qu'ils sont en risque de devenir demandeurs d'emploi de longue durée²⁷.

Les modalités « renforcé », « global » et AIJ forment les modalités dites « intensives » car elles se caractérisent par un accompagnement plus important et une taille des portefeuilles des conseillers plus réduite.

La modalité d'accompagnement est proposée à chaque demandeur d'emploi et peut *a priori* donner lieu à un échange entre l'agent et l'utilisateur. Les pratiques observées par la mission à l'issue des entretiens de situation individuelle sont néanmoins variables. Dans les faits et au bénéfice des constats et entretiens conduits, il apparaît que les accompagnements « global » ou en AIJ sont ceux qui donnent lieu aux échanges les plus nourris entre les agents et les demandeurs d'emploi, et à une formalisation de l'acceptation de cette modalité d'accompagnement qui représente un investissement fort pour les deux parties. Pour ces modalités, dans la plupart des cas, l'accord exprès du demandeur d'emploi est recueilli.

Source : Rapport IGAS-IGF d'évaluation à mi-parcours, convention tripartite 2015-2018 et travaux de la mission.

Outre le diagnostic, l'entretien de situation permet de définir l'ensemble des éléments du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et en particulier l'offre raisonnable d'emploi (ORE) c'est-à-dire la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché ainsi que la zone géographique et le salaire attendu.

²⁶ Cette approche n'a pas été remise en cause par le nouveau projet d'entreprise ou de réseau « Projet stratégique 2015 - 2020 - notre ambition pour 2020 ».

²⁷ Ce dispositif est ainsi conçu comme complémentaire de la garantie jeunes qui s'adresse aux jeunes de 16-25 ans pas ou peu diplômés, qui ne sont ni en cycle d'études, ni en formation et dont les ressources ne dépassent pas le plafond du Revenu de solidarité active (RSA). Cette catégorie de jeunes très désocialisés s'avère très vulnérable sur le marché du travail, et court de grands risques de marginalisation sociale. Ces jeunes subissent des freins périphériques à l'emploi souvent importants. La garantie jeune est mise en œuvre par les Missions locales.

Annexe I

Les demandeurs d'emploi sont tenus d'accomplir des démarches effectives et régulières de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi²⁸.

Lors des actualisations du PPAE, les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi sont révisés afin d'augmenter les perspectives de retour à l'emploi. Les conditions de rémunération de l'ORE évolue ainsi de la façon suivante :

- ◆ équivalent au salaire perçu antérieurement pour les DE de moins de 3 mois ;
- ◆ au moins 95 % du salaire perçu antérieurement entre 3 et 6 mois ;
- ◆ au moins 85 % du salaire perçu antérieurement entre 6 et 12 mois ;
- ◆ au moins équivalent au montant des allocations chômage perçues au-delà d'un an.

À partir du 18 juin 2018, la mission a assisté au déploiement de l'approche compétences et d'un nouvel environnement de travail baptisé *Mon assistant personnel*. L'approche compétences permet de sélectionner les compétences acquises par le demandeur d'emploi au cours de ses expériences professionnelles. Le demandeur d'emploi peut lui-même enrichir dans son espace personnel son CV et ses compétences. L'approche compétences lui permet ainsi d'élargir ses possibilités de recherche d'emploi en l'orientant vers des métiers vers lesquels il ne se serait pas spontanément tourné mais qui requièrent des compétences proches de celles acquises dans son expérience professionnelle. Le recensement des compétences a été notamment effectué à partir d'une analyse sémantique des compétences recherchées par les employeurs dans les offres d'emploi. Dans le cadre de ses investigations, la mission a constaté que la mise en place de ce nouvel environnement posait des difficultés techniques (*bugs*, lourdeurs des requêtes, difficultés dans certaines régions...) notamment liées à l'importance des nouveautés dans le système d'information²⁹. Ces difficultés ont, selon l'opérateur, vocation à être résolues très rapidement. Au-delà, le déploiement de cette nouvelle approche pose un défi d'appropriation tant par les usagers que par les conseillers. En effet, cette approche par les compétences peut être perçue comme contradictoire ou concurrentielle avec les efforts consentis pour inciter les demandeurs d'emploi à mettre leur *curriculum vitae* (CV) en ligne. Ce changement apparaît néanmoins, pour la mission, comme une orientation devant être saluée, améliorée et approfondie. Elle permet d'enrichir la perception des profils des demandeurs d'emploi et répond à des attentes formulées par les employeurs, notamment ceux des secteurs en tension³⁰.

1.2.2. L'entretien de situation individuel ne concerne plus les demandeurs d'emploi qui se réinscrivent

Dans l'organisation en vigueur avant le NPDE, l'ancien entretien d'inscription et de diagnostic (EID) concernait tous les demandeurs d'emploi qui s'inscrivaient pour la première fois ou ceux qui se réinscrivaient après une activité de six mois ou plus. Par ailleurs, les demandeurs d'emploi se réinscrivant après une activité de moins de six mois étaient directement réaffectés au portefeuille du conseiller référent dont ils relevaient lors de leur précédente inscription³¹.

²⁸ Articles L. 5411-6 et suivants du code du travail.

²⁹ Le dernier « lot informatique », soit l'ensemble des développements importants implémentés à date fixe dans le système d'information, a été particulièrement important, ce qui peut expliquer les premières difficultés de mise en œuvre.

³⁰ Ainsi, ces employeurs peuvent se déclarer prêts à recruter des salariés non uniquement sur la base de savoirs techniques et d'expériences correspondant au profil recherché mais sur la base de compétences nécessaires, l'employeur se proposant de former la personne retenue.

³¹ Dès lors, par définition, que le conseiller référent demeurait dans la même agence et qu'il assurait la même modalité d'accompagnement.

Annexe I

Dans le cadre du NPDE, cette procédure s'applique désormais à tous les réinscrits, sans prendre en compte la durée de leur activité professionnelle : ainsi, sous réserve que le demandeur ait été orienté dans l'une des trois modalités d'accompagnement et que le conseiller soit toujours en poste au sein de l'agence, le demandeur d'emploi se réinscrivant est réaffecté dans le même portefeuille, selon la procédure décrite par le graphique 1. Le demandeur ne dispose donc pas d'un entretien de situation individuel, même s'il a eu une activité de 6 mois ou plus ayant entraîné sa radiation. Ainsi, pour un mois donné, en moyenne, avant cette approche issue du NPDE, 45 % des inscrits réalisaient un EID et désormais, suite à la mise en place du NPDE, 21 % des personnes qui s'inscrivent réalisent un ESI³².

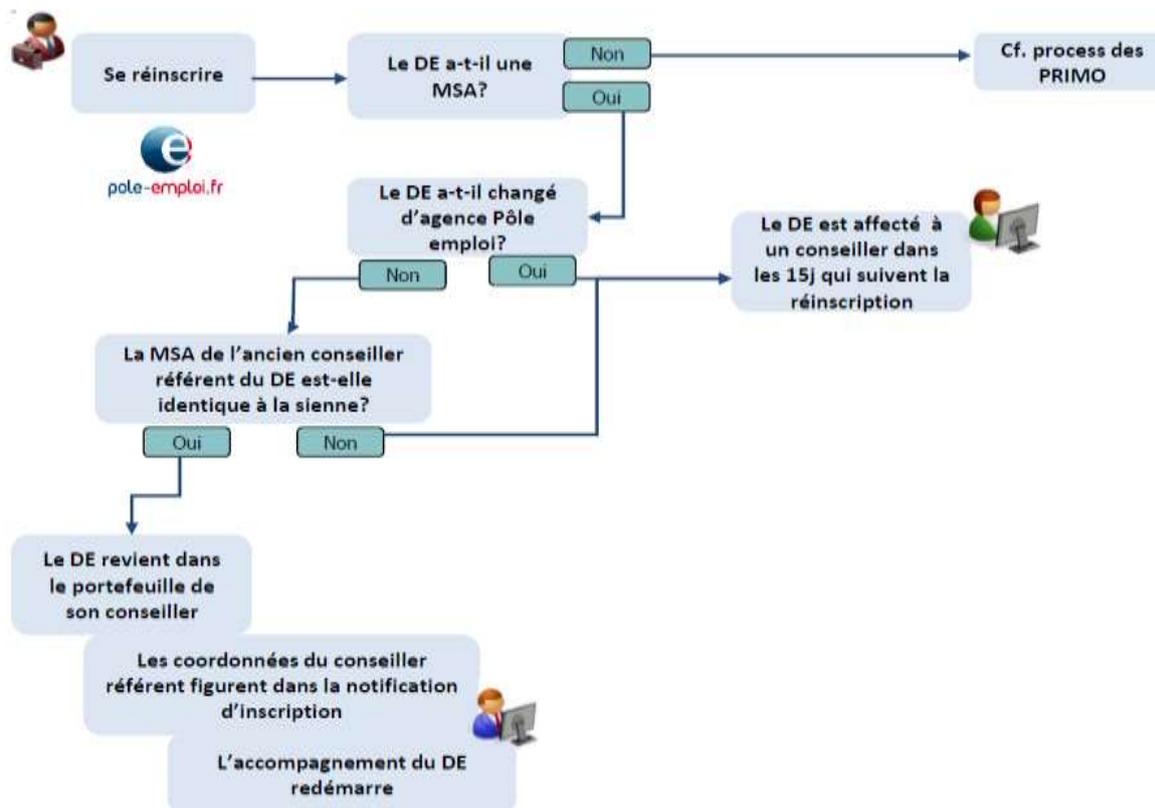
La gestion des retours en portefeuille par les conseillers est assurée au moyen d'alertes paramétrées dans le logiciel de gestion de portefeuille³³ AUDE. Cette mise en œuvre correspond aux prescriptions de la convention qui demandait à Pôle emploi d'assurer la continuité du suivi des demandeurs d'emploi qui se réinscrivent sans formalité administrative et si possible avec le même conseiller référent (point 1.3.3 de la convention).

La mission n'a pas été amenée à directement mesurer les effets de ce mode de gestion. Le modèle existant avant le NPDE impliquait de ne pas recourir à un entretien initial pour des demandeurs ayant pu avoir une activité variable (entre quelques jours ou semaines et plusieurs mois), ce qui pouvait poser question. Le modèle actuel étend l'absence d'entretien de situation individuel pour l'ensemble de cette population et interroge donc plus précisément la pertinence d'une telle pratique pour des personnes ayant repris une activité pendant plus de six mois voire pendant plusieurs années. À procédure inchangée, ce choix constitue un point d'attention qui nécessiterait une évaluation. Ce mode de gestion a néanmoins eu un effet direct d'allègement de la charge liée aux entretiens initiaux qui a permis de centrer l'activité des conseillers sur leurs autres activités d'accompagnement. Ces constats s'inscrivent néanmoins dans le cadre plus général de réflexion sur les services d'accompagnement offerts par l'opérateur aux personnes en activité réduite ou ayant repris une activité, aspect qui a donné lieu à une expérimentation prévue par la convention tripartite 2015-2018 mais dont les résultats n'ont pas été estimés concluants (voir *infra*).

³² Source : Éclairages et Synthèses N°36, septembre 2017, Pôle emploi.

³³ Chaque conseiller Pôle emploi gère un « portefeuille » de demandeurs d'emploi qu'il suit.

Graphique 1 : Processus de réinscription des demandeurs d'emploi dans le cadre du NPDE



Source : Pôle emploi, support d'information du CCE du 17 juin 2015, Évaluation IGAS-IGF à mi-parcours de la convention tripartite 2015-2018.

1.2.3. Le diagnostic est réalisé environ 20 jours après l'inscription en moyenne mais pour un demandeur d'emploi sur 10, l'ESI se tient plus de 28 jours après l'inscription

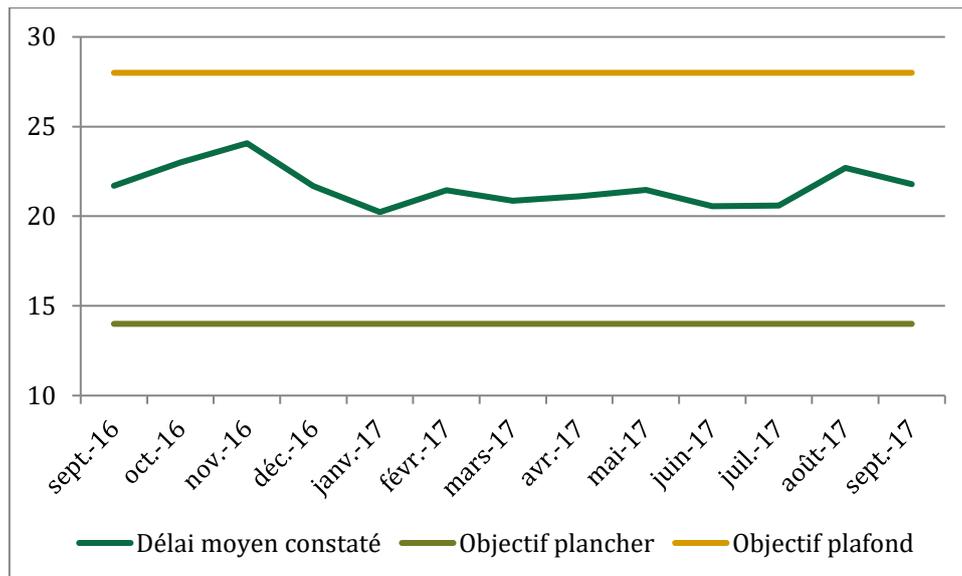
La convention fixe à Pôle Emploi l'objectif de tenir l'entretien de situation individuel (ESI) entre deux et quatre semaines après la demande d'inscription du demandeur. La prise en compte de cet objectif est un souci constant des équipes locales de direction (ELD) rencontrées par la mission, qui organisent des plages dédiées à la réalisation des ESI chaque semaine. Dans l'organisation actuelle, l'ESI est réalisé par un premier conseiller qui recommande une modalité d'accompagnement au terme de l'entretien. Le conseiller assurant l'ESI n'est donc pas le conseiller référent qui accompagnera le demandeur d'emploi tout au long de son parcours.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours pointait le risque d'augmentation de ce délai dans le cadre du nouveau parcours du demandeur d'emploi, la demande d'indemnisation devant être traitée pour que l'entretien puisse se dérouler dans les meilleures conditions. Ce risque ne s'est pas matérialisé : l'objectif est atteint puisque le délai de réalisation est quasi stable de septembre 2016 à septembre 2017 autour de 21 jours (cf. graphique 2).

Toutefois, la part des ESI qui se tiennent hors délai (au-delà de 28 jours), quoique très faible, est en hausse : 5 % au premier trimestre 2016, 9 % au premier trimestre 2017 et près de 10 % au premier trimestre 2018 selon les données fournies par Pôle emploi. L'engagement conventionnel n'est donc pas rempli pour environ un demandeur d'emploi sur 10, qui est donc reçu pour son ESI dans un délai supérieur à quatre semaines. La mission n'a pas pu apprécier l'impact, pour ces usagers, de ces retards.

Annexe I

Graphique 2 : Délai moyen entre l'inscription et l'ESI (en jours calendaires)



Source : Données SISF, Pôle emploi.

1.3. L'accueil de flux a été concentré sur les matinées et a fortement reflué entre 2014 et 2017 mais le nombre de contacts par courriel a fortement augmenté

Les modalités d'accueil ont fortement évolué durant la période conventionnelle. Par accueil, on entend ici l'ensemble des contacts avec les usagers, quels que soient les motifs de leur demande (générale, indemnisation, accompagnement...) qu'ils soient assurés par mail, par téléphone ou dans une relation physique (la mission n'a pu disposer de données utiles concernant les échanges courriers). La mesure des flux à l'accueil physique présentés ci-après est en outre minorée, dans la mesure où les visiteurs recourant aux bornes ou aux zones en libre accès ne sont pas comptabilisés de manière exhaustive.

1.3.1. Un suivi de la relation avec les demandeurs d'emploi par les conseillers qui peut être amélioré

Les agents rencontrés par la mission font état du caractère insuffisant des outils existants en ce qui concerne le suivi des relations avec les demandeurs d'emploi (approche partielle et faible niveau de détail des motifs des contacts et échanges notamment). De plus, les agents soulignent leur grande difficulté à gérer la multiplicité des canaux d'accès et la répétition des demandes : de ce point de vue, si le développement de la relation multicanale a constitué une avancée dans les relations avec les usagers, elle a aussi compliqué la tâche de gestion. En effet, un usager peut désormais se manifester par plusieurs canaux (plusieurs circuits de mails, téléphone, visite en agence). Une de ces sollicitations peut conduire à répondre à son besoin, sans pour autant que ses demandes exprimées par plusieurs canaux, qui ne sont en fait qu'une seule et même demande, soient considérées comme traitées par le système d'information. De ce fait, les agents manquent de visibilité sur la nature de l'activité puisqu'ils peuvent traiter des dossiers déjà résolus. Ce sentiment est très prégnant et peut conduire à un sentiment d'inutilité de tout ou partie des actions conduites. Des solutions informatiques (rapprochement automatique des motifs de sollicitation) et procédurales (traitement des demandes multicanales par un seul et même acte et clôture des demandes pendantes) doivent pouvoir être apportées. Des progrès semblent possibles notamment par un travail sur les motifs de la demande, dûment tracés dans le système d'information et accessibles au conseiller sans qu'il doive changer d'application (accès aux motifs détaillés et à des informations enrichies sur chaque demande).

Cette question d'ergonomie du poste de travail et de lien entre les différents systèmes utilisés par les agents de Pôle emploi constitue une demande constante des conseillers rencontrés par la mission. L'opérateur a indiqué avoir conscience de ces besoins et entendre, dans la mesure du possible, dans le cadre de la prochaine période conventionnelle, améliorer les systèmes d'information et l'intégration du poste de travail des agents, élément important pour la qualité de vie au travail des agents et la performance de l'opérateur³⁴.

Proposition opérationnelle n° 4 : Renforcer l'ergonomie du poste de travail du conseiller, en particulier, d'une part, par l'amélioration de l'interface CRM et le traitement des demandes répétées liées à la relation multicanale et, d'autre part par la mise à disposition dans l'outil principal de gestion de l'ensemble des informations (quantitatives et qualitatives) liées aux échanges, quel que soit le canal, avec les demandeurs d'emploi (lien entre AUDE et l'outil CRM).

1.3.2. Les agences sont ouvertes au public le matin et, sur rendez-vous, l'après-midi

Un des leviers majeurs de cette refonte de l'accompagnement des demandeurs d'emploi a été le déploiement de l'accueil rénové dans l'ensemble des agences. Cette évolution était prévue par la convention qui envisageait la possibilité de modifier les règles d'accueil du public en agence pour :

- ◆ optimiser la gestion des flux ;
- ◆ favoriser les entretiens sur rendez-vous ;
- ◆ améliorer la qualité de l'accueil en prévoyant par exemple un accompagnement renforcé dans la prise en main des outils numériques.

Cet accueil rénové prévoit désormais un accueil de flux des demandeurs le matin et un accueil uniquement sur rendez-vous les après-midi.

³⁴ En effet, la période 2015-2018, compte tenu des évolutions fortes qui l'ont marqué (NPDE, process de dématérialisation, enrichissement des services en ligne, implémentation des nouveautés légales et conventionnelles...), a conduit à des développements informatiques centrés sur ces changements. Les développements assurés ont ainsi été centrés sur les services aux usagers. Les équipes de l'opérateur entendent ainsi, au cours de la période à venir, améliorer le poste de travail de l'agent en prenant en compte les besoins spécifiques identifiés dont ceux concernant les liens entre le logiciel CRM et AUDE.

Annexe I

Une expérimentation de cette organisation de l'accueil a été conduite à compter de février 2015 dans 40 agences réparties dans 9 régions. La généralisation a été mise en œuvre au cours du premier semestre 2016.

L'accueil des flux le matin s'organise autour d'une à deux bornes d'accueil animées par des conseillers emploi. Les questions particulières relatives à l'indemnisation sont traitées au sein de l'accueil renseignement conseil³⁵ (ARC) dédié qui est tenu par un agent spécialisé en gestion des droits (GDD) qui peuvent être jusqu'à deux dans les agences les plus importantes.

La zone de libre accès (ZLA) est parfois animée par un conseiller emploi avec le concours de jeunes en service civique à raison de deux à trois par agence.

Les demandeurs sont orientés, selon leur besoin, vers une des quatre modalités d'accueil du matin :

- ◆ réponse directe à la borne d'accueil ;
- ◆ orientation vers un point informatique en libre accès (PILA) assisté, si besoin, d'un jeune en service civique pour réaliser des opérations d'inscription, de mise à jour ou de recherche d'emploi ;
- ◆ réception à l'ARC pour des questions d'indemnisation ;
- ◆ réception par le conseiller avec lequel ils ont rendez-vous.

Les après-midi sont notamment consacrés à des rendez-vous des demandeurs d'emploi avec les conseillers emploi ou gestion de droits. Ces derniers traitent désormais, à l'occasion de ces rendez-vous, les situations les plus complexes en termes d'indemnisation. Il est également possible d'utiliser les PILA l'après-midi, soit de façon autonome, soit en prenant rendez-vous avec les jeunes en service civique.

1.3.3. Le nombre de visiteurs en agence a fortement baissé entre 2014 et 2017

Cette réorganisation, couplée à la dématérialisation de l'inscription, a eu pour conséquence une très forte baisse des flux de visites à l'accueil dans les agences Pôle emploi (cf. tableau 2). Comme indiqué *supra*, les données doivent être interprétées avec prudence car elles minorent le flux physique réel : elles ne comprennent que les visites enregistrées, les demandes satisfaites en borne d'accueil ne sont pas toutes nécessairement répertoriées et la fréquentation de la zone PILA ne fait pas l'objet d'un suivi détaillé.

³⁵ Accueil relation client dans son ancienne dénomination.

Annexe I

Sous ces réserves, le nombre de visiteurs en agence Pôle emploi est passé de 23,6 M en 2014 à 14,8 M en 2017 soit une baisse de 37 % :

- ◆ les visites relatives au placement sont quasi stables autour de 4,8 M de visites par an et correspondent essentiellement à des rendez-vous planifiés ;
- ◆ les visites relatives à l'indemnisation ont reculé de 33 % à 2,9 M en 2017 contre 4,3 M en 2014 ;
- ◆ les visites relatives à l'inscription ont été divisées par presque cinq à 0,5 M en 2017 contre 2,4 M en 2014.

Tableau 2 : Nombre de visiteurs dans les agences Pôle emploi par motif (en milliers)

Année	Placement	Indemnisation et réclamations	Inscription	Autres	Total
2014	4 780	4 300	2 434	12 127	23 641
2015	4 943	4 153	2 474	11 514	23 084
2016	4 838	3 286	849	7 695	16 667
2017	4 771	2 899	517	6 605	14 792

Source : Pôle emploi.

1.3.4. En revanche, le nombre de courriels reçus est en forte hausse

Dans un souci de personnaliser la relation avec le demandeur d'emploi, le conseiller référent reçoit désormais directement toutes les demandes par courriel *via* l'outil *mail.net* :

- ◆ suite à la mise en place du NPDE, le demandeur d'emploi est informé personnellement et systématiquement de l'adresse email de son conseiller référent ; il dispose par ailleurs de ses coordonnées téléphoniques ;
- ◆ cette information est rappelée dans tous les courriels et courriers sortants de Pôle emploi à destination du DE ;
- ◆ Pôle emploi prend l'engagement de répondre sous 72 heures.

Si la question appelle une réponse plus spécifique relative à l'indemnisation, le conseiller référent la transfère aux conseillers gestion des droits de l'agence.

Plusieurs facteurs sont ainsi à l'œuvre pouvant concourir à la forte hausse des contacts numériques :

- ◆ les nouveaux dispositifs mis en place par Pôle emploi, à savoir la dématérialisation de l'inscription et le NPDE couplés à la rationalisation de l'accueil et la personnalisation accrue de la relation avec le conseiller référent ;
- ◆ le développement de l'outil numérique dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, certains entretiens et jalons pouvant se réaliser par contact électronique (cf. *infra*) ;
- ◆ la tendance globale à l'accroissement de l'usage du numérique par la population (cf. *supra*).

Au total, le nombre de mails reçus, toutes gestions confondues, est en très forte hausse : 27,3 M en 2017³⁶ après 19,0 M en 2016³⁷. Début 2018, cette tendance se poursuit : sur les cinq premiers mois de l'année, le nombre de mails reçus est en hausse de 28 % par rapport à la même période de 2017.

³⁶ Ramené au nombre d'agents GDD et placement (environ 26 500 ETP), cela signifie en 2017 environ 85 courriels par mois et par conseiller.

³⁷ Le déploiement de *mail.net* ayant été effectué progressivement, la variation entre 2015 et 2016 n'est pas nécessairement interprétable.

Annexe I

Tableau 3 : Nombre de mails reçus via *mail.net* (en milliers) et évolution sur un an

	Nombre de mails reçus	Évolution en % par rapport à l'année précédente
2016	19 043	-
2017	27 299	+ 43
<i>dont janvier à mai</i>	<i>10 814</i>	-
janvier-mai 2018	13 857	+ 28

Source : Pôle emploi.

Les agents interrogés en 2016 font très majoritairement état d'un effet négatif du déploiement du nouvel outil sur leur charge de travail : 59 % des conseillers GDD et 70 % des conseillers placement jugent les effets de *mail.net* négatifs sur leur charge de travail³⁸. Le rapport d'évaluation à mi-parcours recommandait la mise en place d'un premier niveau de traitement des mails reçus pour éviter une mobilisation excessive des conseillers sur ce canal de relation avec les demandeurs.

À ce stade, Pôle emploi a mis en œuvre une base de réponses-types mise à disposition des conseillers pour accélérer le traitement des mails et normer le type de réponse³⁹ ; par ailleurs, Pôle emploi a déposé auprès du fonds pour la transformation de l'action publique un dossier de financement incluant un projet de premier niveau de traitement automatisé des mails grâce à l'intelligence artificielle. Un financement de 20 M € a été accordé dans le cadre du projet de développement de l'intelligence artificielle au service du retour à l'emploi « Intelligence Emploi ».

Même si cela reste difficile à quantifier, l'expérimentation du déploiement du NPDE permet de constater que les régions ayant déployé les nouveaux dispositifs plus tôt ont connu un accroissement du nombre de mails reçus plus précoce que le reste du territoire⁴⁰. Une partie de la charge de travail libérée par la baisse des flux d'accueil a donc été transférée sur de l'accueil numérique.

1.3.5. L'accueil téléphonique est en repli

Si le conseiller référent est le point d'entrée unique pour les mails, les appels des demandeurs d'emploi (le « 3949 ») sont orientés par un serveur vocal selon le type de question, chaque région ayant par ailleurs sa propre organisation :

- ◆ les questions relatives à l'actualisation ou au dossier (consultation, changement de situation, attestation) sont traitées par un automate ;
- ◆ les questions relatives à l'assistance liée à l'inscription en ligne sont traitées en plateforme par un prestataire externe à Pôle emploi ; ces mêmes plateformes traitent également les questions relatives à l'actualisation ou au dossier n'ayant pas pu être traitées par l'automate ;
- ◆ les demandes d'information relatives à l'indemnisation des DE relevant du spectacle sont traitées par la plateforme nationale Pôle emploi Services sauf en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte-d'Azur où elles sont traitées par les plateformes régionales ;
- ◆ les autres demandes (indemnisation et formation) sont traitées par les plateformes régionales, celles-ci pouvant être soit regroupées dans un lieu unique, soit décentralisées à travers la mise en plateforme de conseillers des agences affectés à cette tâche.

³⁸ Baromètre social vague 6, 2016, Ipsos.

³⁹ L'intensité du recours à cette base type et son adaptation aux besoins n'a pu être analysée par la mission, compte tenu du caractère récent de son implémentation.

⁴⁰ Point d'étape sur la mise en œuvre du nouveau parcours du demandeur d'emploi, présentation au Comité technique tripartite du 6 juin 2016.

Annexe I

Le volume d'appels, même s'il reste important, est en net repli (cf. tableau 4) : 12,1 M d'appels (hors traitement par automate) ont été traités en 2017 contre 17,9 M en 2014 soit une baisse de 32,6 %. Sur la base des données pour l'Île-de-France de janvier à septembre 2017 :

- ◆ environ la moitié des demandes concerne l'indemnisation ;
- ◆ environ un tiers des demandes concerne l'assistance à l'inscription ;
- ◆ le reste, soit environ une demande sur cinq, concerne le placement.

Tableau 4 : Nombre d'appels de demandeurs d'emploi au 3949 non traités automatiquement (en milliers)

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre d'appels	19 039	17 903	15 704	12 974	12 068
Évolution par rapport à l'année précédente	-	- 6,0 %	- 12,3 %	- 17,4 %	- 7,0 %

Source : Pôle emploi.

Cette architecture ne donnait que moyennement satisfaction : les conseillers indemnisation rencontrés regrettent de ne pas traiter les appels des DE relevant de leur agence, ce qui leur permettrait d'accéder plus facilement à certains éléments du dossier. Pour répondre à cette demande, certaines régions, dont l'Île-de-France, testent depuis le 21 juin 2018 une nouvelle architecture dans laquelle le DE ayant une question d'indemnisation et s'étant au préalable identifié sur la plateforme téléphonique est directement orienté vers le service GDD de son agence, les plateformes ne traitant que les demandes générales relatives à la formation et aux questions d'indemnisation des DE non identifiés.

Cette évolution, si elle s'inscrit dans une démarche plébiscitée par les agents rencontrés de personnalisation du service, conduit toutefois à un report de charge vers les agences. Les questions d'indemnisation représentent environ la moitié des appels non traités automatiquement au 3949. Il conviendra donc de s'assurer qu'elle permet réellement de simplifier le traitement des demandes des demandeurs d'emploi et que cette organisation apporte un gain d'efficacité dans le traitement des demandes.

1.3.6. Au total, la satisfaction sur l'accueil s'est améliorée depuis 2014

L'évolution des canaux de contact des demandeurs d'emploi à Pôle emploi est ainsi très rapide. Le tableau 5 détaille la part des DE ayant contacté Pôle emploi selon le canal de contact depuis 2013. La question ayant changé (la question portait sur les 12 derniers mois en 2013 et 2014 et sur les 6 derniers mois seulement depuis 2016), les évolutions ne peuvent pas être directement interprétées mais le bouleversement dans la hiérarchie entre les modes de contact peut l'être :

- ◆ en 2013, le contact en agence concernait la quasi-totalité des demandeurs d'emploi (90 %), tandis que 2/3 des DE utilisaient au moins une fois le téléphone et un tiers seulement le mail ;
- ◆ en 2017, si le contact en agence reste le premier mode de contact des DE avec Pôle emploi, le contact par mail (57 %) supplante désormais largement le téléphone (40 %).

Annexe I

Tableau 5 : Part des demandeurs d'emploi ayant contacté Pôle emploi selon le canal de contact au cours des douze derniers mois (2013 et 2014) ou au cours des 6 derniers mois (2016 et 2017)

	2013	2014	2016	2017
A contacté Pôle emploi par mail	36 %	39 %	55 %	57 %
S'est rendu en agence	90 %	91 %	80 %	77 %
A téléphoné au 3949	65 %	61 %	44 %	40 %

Source : Baromètre annuel auprès des demandeurs d'emploi, BVA.

Note de lecture: en 2013 et 2014, 36 et 39 % des demandeurs d'emploi interrogés ont contacté Pôle emploi par mail au cours des douze derniers mois ; une rupture de série a lieu entre 2014 et 2016 : en 2016 et 2017, 55 et 57 % des demandeurs d'emploi interrogés ont contacté Pôle emploi par mail au cours des six derniers mois.

Parallèlement la satisfaction des demandeurs d'emploi s'est fortement améliorée :

- ◆ concernant leur visite en agence, 87 % des DE sont satisfaits de leur visite contre 79 % en 2014⁴¹. En particulier, plus de huit DE sur dix sont satisfaits du délai d'attente. Malgré la restriction des horaires d'ouverture trois DE sur quatre se déclarent satisfaits des horaires d'ouverture de l'agence ;
- ◆ concernant l'accueil téléphonique du 3949, 80 % des DE se déclarent globalement satisfaits contre 73 % en 2014. 80 % sont satisfaits de l'écoute du conseiller. En revanche, même si ces proportions sont en hausse par rapport à 2014, seulement deux DE sur trois estiment avoir eu la réponse (contre 60 % en 2014) à leur question et la satisfaction quant au temps d'attente reste limitée (un sur deux contre 46 % en 2014)⁴² ;
- ◆ concernant la réponse aux mails, l'engagement de service est largement tenu : en 2017, la réponse intervient en moyenne au bout de 20 h contre un engagement de service de 72 h. Par ailleurs, plus de huit DE sur dix sont satisfaits du délai de la personnalisation et de la clarté de la réponse.

Enfin, du point de vue du conseiller, l'effet de *mail.net* sur la qualité de service au DE est positif :

- ◆ 43 % des conseillers GDD estiment que ce nouvel outil a amélioré les relations avec les DE (19 % d'un avis contraire) ;
- ◆ 51 % des conseillers placement estiment que ce nouvel outil a amélioré le suivi et l'accompagnement des DE de leur portefeuille (19 % d'un avis contraire).

1.4. Les gains d'efficacité dégagés sur l'accueil et l'inscription ont été redéployés sur le placement et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui est désormais un peu plus précoce et intense

1.4.1. Le temps consacré au suivi des demandeurs d'emploi a augmenté de 50 % entre 2014 et 2017

L'outil de planification « Rendez-vous Agence » (RdvA) est utilisé par les équipes locales de direction pour répartir les temps de travail des agents selon l'activité. Même si cet outil n'est pas parfait (un agent pouvant être amené à traiter des dossiers même s'il est planifié sur une tâche d'accueil notamment en cas d'absence de flux par exemple), il permet de rendre compte de l'ampleur des modifications dans l'organisation du travail engendrées par le « Nouveau parcours du demandeur d'emploi ». Le tableau 6 détaille les activités planifiées en agence par grande catégorie.

⁴¹ Baromètre annuel BVA.

⁴² Enquêtes locales, Ipsos.

Annexe I

Il en ressort que le temps relatif à l'accueil en agence (information et inscription) a été réduit de 22,3 % entre 2014 et 2017 : sa part dans le total des activités planifiées a ainsi reculé de 25,7 % en 2014 à 18,2 % en 2017 soit un recul de 7,5 points. Dans le détail :

- ◆ le temps consacré au premier entretien a baissé de 44 %, soit un recul de 3,7 points dans le total avec la transformation de l'EID en ESI qui ne concerne que les nouveaux inscrits ;
- ◆ le temps consacré à l'animation des zones de libre accès a plus que doublé (+ 123,8 %) passant de 2,1 % à 4,2 % du temps total, reflétant le déploiement de l'assistance aux demandeurs d'emploi notamment par les jeunes en service civique ;
- ◆ le temps consacré au reste de l'accueil a été réduit de 31 %, compte tenu de la fermeture de l'accueil en libre accès les après-midi, ceux-ci étant réservés aux seuls entretiens programmés.

Symétriquement, le temps consacré au placement des demandeurs d'emploi a augmenté de 50,9 %, atteignant 28,8 % en 2017 du total des activités planifiées (cf. Tableau 6).

En revanche, les temps de management et réunions sont toujours importants dans le temps planifié en agence (31,8 % en 2017 en très léger repli par rapport à 2014 à 33,1 %), mais ceci agrège semble-t-il des réunions internes et externes (avec des partenaires par exemple).

Annexe I

Tableau 6 : Répartition des activités des agents de Pôle emploi en agence (en jours travaillés)

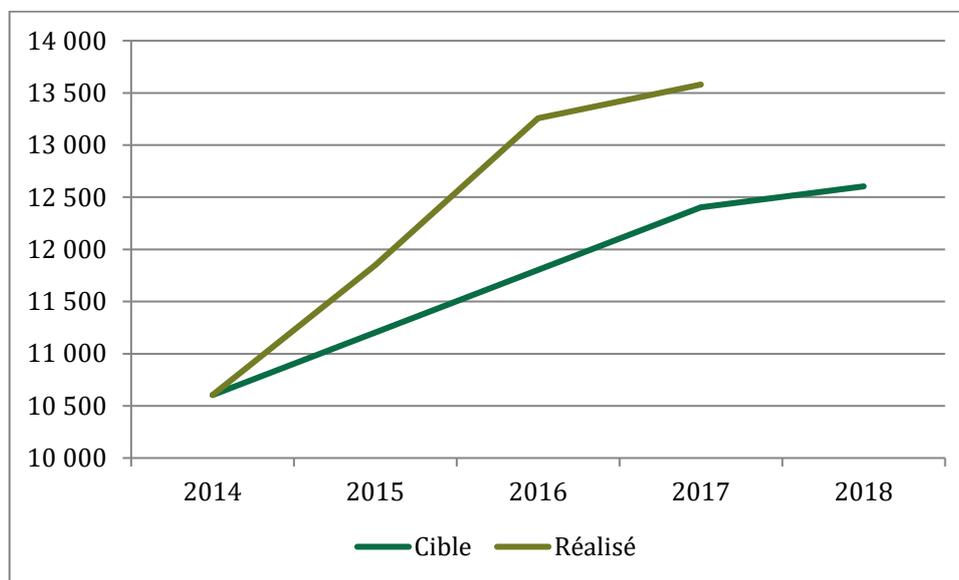
	2014		2015		2016		2017		Variation 2017/2014	
	en jours	en % du total	en %	en point dans le total						
Aide au recrutement	524 812	8,2	520 315	7,7	645 299	9,2	682 884	9,7	+ 30,1	+ 1,5
Gestion des droits	711 542	11,1	763 902	11,4	800 369	11,4	730 978	10,4	+ 2,7	- 0,7
Gestion et management (hors absences et accueil)	2 132 569	33,1	2 206 498	32,8	2 173 731	30,8	2 240 765	31,8	+ 5,1	- 1,3
Information - Conseil sur flux et inscription	1 654 253	25,7	1 638 588	24,4	1 396 763	19,8	1 285 284	18,2	- 22,3	- 7,5
dont ESI et EID	481 933	7,5	466 021	6,9	310 355	4,4	269 850	3,8	- 44,0	- 3,7
dont ZLA	133 094	2,1	172 575	2,6	312 651	4,4	297 854	4,2	+ 123,8	+ 2,2
dont reste de l'accueil	1 039 227	16,1	999 992	14,9	773 758	11,0	717 580	10,2	- 31,0	- 6,0
Placement	1 343 105	20,9	1 525 454	22,7	1 964 057	27,9	2 026 186	28,8	+ 50,9	+ 7,9
Psychologie du travail	69 227	1,1	69 939	1,0	70 430	1,0	79 222	1,1	+ 14,4	0,0
Total (hors absences)	6 435 507	100,0	6 724 694	100,0	7 050 648	100,0	7 045 318	100,0	+ 9,5	-

Source : Pôle emploi, planification RdvA.

Annexe I

Cette augmentation est allée au-delà de celle demandée à l'opérateur dans le cadre de la convention tripartite 2014-2018. Le temps consacré (en ETP⁴³) au niveau national au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi devait passer de 10 604 ETP en 2014 à 12 604 en 2018. Fin 2017, l'opérateur avait déjà largement dépassé l'objectif avec 13 580 ETP sur cette mission soit une hausse de 28 % (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Temps consacré au niveau national au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (ICT 14 en ETP)



Source : DGEFP, Pôle emploi.

⁴³ Le rapport fait référence, compte tenu des données produites par l'opérateur soit aux effectifs équivalent temps plein (ETP), soit aux effectifs équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) selon différents périmètres qui sont précisés. On note ainsi que le nombre total d'ETP calculé en fin de période diffère ainsi des ETPT et des données de ventilation des temps-agent en ETPT (issue de la comptabilité analytique, tous emplois confondus y compris services civiques mais hors management, hors fonctions support et direction générale). Par ailleurs, l'ICT 14 mesure le temps consacré au niveau national au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en ETP : un retraitement est réalisé à partir de la comptabilité analytique pour soustraire les ETP financés par le Fonds social européen au titre de l'AJJ et de l'accompagnement global. La mission a dû mobiliser ces différentes sources pour rendre compte des évolutions survenues dans la répartition des effectifs de Pôle Emploi sur la période conventionnelle.

1.4.2. Pôle emploi a ainsi dégagé plus de temps pour l'accompagnement personnalisé et a développé une démarche visant à développer l'autonomie du demandeur d'emploi

1.4.2.1. Le nombre d'entretiens d'accompagnement, intégrant - outre les rencontres physiques - les entretiens par téléphone et par visioconférence a progressé de 46 % entre 2015 et 2017

La hausse du temps consacré à l'accompagnement s'est traduite par une hausse proportionnelle des entretiens individuels qui restent la forme très majoritaire d'accompagnement. Ces entretiens peuvent être réalisés en face à face en agence ou à distance (téléphone, mail ou visioconférence). En 2017, les conseillers de Pôle emploi ont réalisé 14,7 M d'entretiens (dont 4,3 M en agence) soit 23 % de plus qu'en 2016 et 46 % de plus qu'en 2015. Cette tendance à la hausse se poursuit début 2018 puisque le nombre d'entretiens progresse de 8 % entre janvier et mai 2018 par rapport à la même période l'année précédente. Le nombre d'entretiens en agence augmente beaucoup moins fortement sur la période si bien que leur part diminue tendanciellement (29 % en 2017 contre 40 % en 2015 - tableau 7).

Tableau 7 : Nombre d'entretiens individuels d'accompagnement réalisés par les conseillers (France entière en milliers)

Année	2015	2016	2017
Nombre d'entretiens	10 057	11 896	14 661
Évolution en % sur un an	-	+ 18 %	+ 23 %
Dont entretiens en agence	4 022	4 401	4 294
Part entretiens en agence	40 %	37 %	29 %

Source : Pôle emploi.

1.4.2.2. Le Conseil en évolution professionnelle a été mis en œuvre à Pôle emploi, impliquant une évolution du métier de conseiller

Le Conseil en évolution professionnelle (CEP) est un droit institué par la loi du 5 mars 2014 qui a pour but de « favoriser l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel des actifs. Il constitue un processus d'appui à l'élaboration et à la concrétisation des projets personnels d'évolution professionnelle des actifs qui en expriment le besoin et, le cas échéant, des projets de formation associés visant à accroître leurs aptitudes, compétences et qualifications professionnelles, en lien notamment avec les besoins économiques existants et prévisibles dans les territoires ».

Le CEP est mis en œuvre par différents opérateurs de niveau national (Pôle emploi, Cap Emploi, APEC, Missions locales, OPACIF) ou régional. L'offre de services du conseil en évolution professionnelle telle que définie par l'arrêté du 16 juillet 2014 est structurée sur 3 niveaux et s'inscrit dans le cadre du service public régional de l'orientation⁴⁴ :

- ◆ 1^{er} niveau, un accueil et une information individualisée ;
- ◆ 2^{ème} niveau, un conseil personnalisé ;
- ◆ 3^{ème} niveau, un accompagnement personnalisé à la mise en œuvre du projet.

⁴⁴ Voir la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale qui a affirmé le rôle de la région comme échelon pertinent de mise en œuvre du service public de l'orientation (SPO).

Annexe I

Les DE en modalité « suivi » ne bénéficient que d'une information individualisée sur le CEP (1^{er} niveau). Le CEP dans toutes ses dimensions (niveaux 1 à 3) correspond à l'accompagnement dans les autres modalités (« guidé », « renforcé », « AIJ » ou « global »).

La mise en œuvre de cette démarche à Pôle emploi est passée par un changement de doctrine dans la forme de l'accompagnement :

- ◆ le demandeur d'emploi est invité à être acteur de sa recherche. Pôle emploi met à sa disposition des outils, en particulier numériques, pour le guider dans sa recherche d'emploi (Informations sur le Marché du Travail, opportunité d'embauche à travers les offres et les applications - élaborées dans le cadre de la démarche novatrice d'intrapreneuriat développée par Pôle emploi - du type *La bonne boîte*⁴⁵, informations sur les formations *La bonne formation*⁴⁶). Il est invité à compléter son CV en ligne et à travailler sur l'expression de ses compétences pour les valoriser ;
- ◆ le conseiller passe d'une posture de « sachant » qui prescrit des formations à une posture de conseil et de facilitateur permettant la co-construction de la trajectoire professionnelle du DE.

Cette mise en œuvre, qui a nécessité un plan de formation interne, est plutôt bien comprise par les agents selon les études menées par Pôle emploi⁴⁷ : neuf conseillers sur dix déclarent avoir une bonne compréhension du CEP et neuf managers sur dix ont le sentiment d'un changement de posture des conseillers.

La mise en place du CEP à Pôle emploi s'est accompagnée du repositionnement en agence des psychologues du travail. Quasiment toutes les agences comptent désormais un psychologue dans leurs murs chargé de recevoir les demandeurs d'emploi sur proposition de leur conseiller ou d'animer des ateliers collectifs. La quasi-totalité des conseillers estime que la présence des psychologues est un apport pour le DE et quasiment neuf sur dix considèrent que c'est un apport pour leur travail d'accompagnement.

1.4.3. L'accompagnement commence un peu plus tôt, principalement pour les demandeurs d'emploi qui se réinscrivent mais, à la suite de leur ESI, une part non déterminée des demandeurs d'emploi n'a pas son premier entretien avec le conseiller référent dans les huit premières semaines

À la suite de l'entretien de situation (ESI) et de l'orientation du demandeur d'emploi dans un des modes d'accompagnement (donc l'intégration dans le portefeuille d'un conseiller prenant en charge ce mode d'accompagnement), la prise en charge effective du demandeur d'emploi dans le cadre de son parcours personnalisé d'accompagnement débute effectivement avec le premier entretien entre l'usager et son conseiller référent.

⁴⁵ La Bonne Boîte est un service en ligne qui permet aux demandeurs d'emploi d'identifier les entreprises présentant un fort potentiel d'embauche. Pour cela, l'internaute doit renseigner à la fois le métier recherché et la localisation de l'emploi. Il accède alors aux entreprises correspondant à la localisation retenue et ayant récemment embauché des salariés. Ce service est proposé sur l'Employ Store (<https://www.emploi-store.fr/portail/accueil>) et est disponible sur <https://labonneboite.pole-emploi.fr>.

⁴⁶ Élaborée par des agents de Pôle emploi et résultant d'un partenariat avec les CARIF – OREF (Centre Animation Ressources d'Information sur la Formation / Observatoire Régional Emploi Formation ; toutes les formations proposées par le service sont référencées par les CARIF-OREF), le service en ligne la bonne formation (<https://labonneformation.pole-emploi.fr/>) permet à l'internaute de prendre connaissance des formations proposées, du taux de retour à l'emploi suite à la formation retenue ou des offres d'emploi correspondant à cette formation, des modalités de financement d'une formation et de bénéficier des avis des anciens stagiaires ayant suivi la formation sélectionnée. Ce service est unique en ce qu'il permet à un individu de disposer d'une vision large et intégrée de l'offre de formation, de sa nature et ses modalités de financement ainsi que des débouchés potentiels qu'elle offre.

⁴⁷ « Évaluation de la mise en place du Conseil en évolution professionnelle à Pôle emploi », présentation pour le comité de pilotage du 8 mars 2018.

Annexe I

Ce moment-clef donne lieu à un engagement de l'opérateur dans le cadre de son plan stratégique 2015-2020 « Démarrer plus vite l'accompagnement et enrichir l'offre de services » qui retient comme axe le fait de proposer, comme c'est le cas depuis 2016, suite au NPDE, que ce premier entretien se déroule en moyenne non plus dans les quatre mais dans les deux mois suivant l'inscription. La mission n'a été, au regard des données transmises par l'opérateur, en mesure que de cerner imparfaitement la réalisation de cet engagement. En particulier, la part des usagers ne bénéficiant pas d'un entretien dans les deux premiers mois et les effets de ces retards n'ont pu être appréciés.

1.4.3.1. Du fait de l'entrée directe en portefeuille des DE se réinscrivant, la part des DE en portefeuille a augmenté

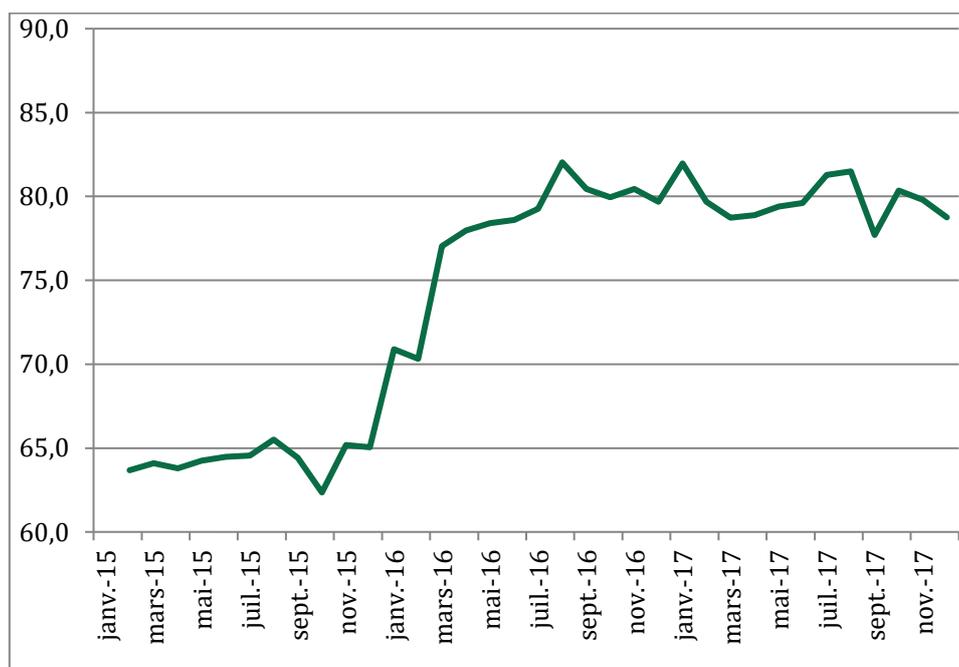
Pôle emploi effectue uniquement l'accompagnement des demandeurs d'emploi « en portefeuille » répartis selon leur modalité, à l'exclusion des autres soit :

- ◆ les demandeurs d'emploi (DE) confiés à des opérateurs externes ou des partenaires « co-traitants » (Missions locales, Cap Emploi par exemple) ;
- ◆ les DE non disponibles immédiatement (maladie ou activité supérieure à 78 h au cours du mois, ce qui exclut les DE de catégorie C) ;
- ◆ les DE qui n'ont pas encore eu leur premier entretien.

Les DE qui sont inscrits à Pôle Emploi mais qui ne sont pas en portefeuille peuvent toujours contacter leur conseiller référent : ce sont les DE « rattachés ».

Les DE en portefeuille représentaient 64,3 % des DE de catégorie A et B en 2015. La mise en place du nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE) début 2016 s'est traduite par le rattachement automatique des DE qui se réinscrivent dans les six mois qui suivent leur sortie au portefeuille de leur conseiller référent précédent. Cela a entraîné une hausse de ce ratio, qui est stable depuis mars 2016, autour de 80 % (cf. graphique 4). Pôle emploi peut ainsi proposer des actions plus rapidement aux demandeurs d'emploi qui se réinscrivent.

Graphique 4 : Ratio du nombre de DE en portefeuille sur le nombre de DE de catégorie A et B



Sources : Dares, Pôle emploi, Mission.

1.4.3.2. L'entrée en accompagnement s'effectue directement pour les DE se réinscrivant

Le temps dégagé sur l'accompagnement permet également de faire démarrer l'accompagnement du DE plus tôt. Selon une étude de Pôle Emploi⁴⁸, 62 % des inscrits en mars 2016 et orientés en modalité « renforcé » et 47 % des DE orientés en « guidé » ont eu au moins un entretien d'accompagnement d'ici la fin du mois de juin suivant (contre 38 % et 34 % pour les inscrits en mars 2015), soit une nette accélération de l'entrée en accompagnement.

Toutefois, cet effet est essentiellement lié à la suppression de l'EID pour les personnes qui se réinscrivent : 45 % des inscrits en mars 2015 ont bénéficié d'un EID et 21 % des inscrits de mars 2016 ont bénéficié d'un ESI, ce qui signifie que plus de la moitié des personnes qui bénéficiaient d'un EID dans l'ancienne organisation ne se voient plus proposer un ESI avec le NPDE⁴⁹. Pôle Emploi n'a pas pu communiquer à la mission l'actualisation de cette étude sur le seul champ des personnes bénéficiant d'un ESI permettant de mesurer la contribution du nouveau parcours du demandeur d'emploi et de la hausse globale du temps consacré au placement dans l'accélération de l'accompagnement mise en évidence.

Tableau 8 : Part des DE ayant eu au moins un entretien d'accompagnement (hors ESI) parmi les entrants de mars 2015 et mars 2016

Modalité	Date d'inscription	mars	avril	mai	juin
Guidé	mars-15	3 %	10 %	16 %	34 %
	mars-16	3 %	18 %	28 %	47 %
Renforcé	mars-15	4 %	18 %	27 %	38 %
	mars-16	4 %	26 %	47 %	62 %

Source : Pôle Emploi. Le champ porte uniquement sur les personnes inscrites en mars 2015 et mars 2016 après une interruption d'au moins 6 mois et continuent inscrites en catégories A et B sans suivi délégué externe.

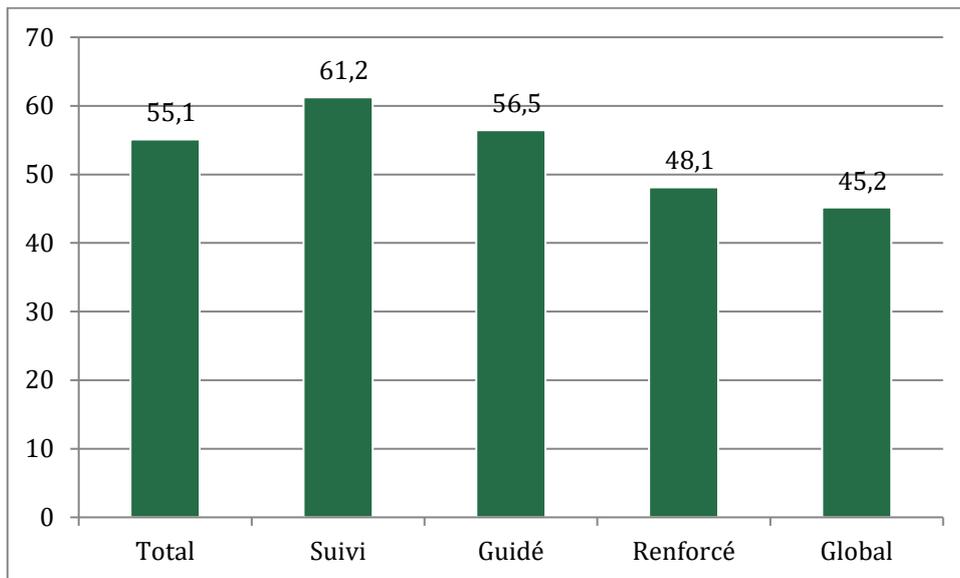
Au total, le délai moyen entre l'inscription et le début de l'accompagnement est de 55 jours en septembre 2017 (cf. graphique 5). Il varie entre 45 jours pour les DE positionnés en « global » et 61 jours pour ceux positionnés en « suivi ». L'opérateur respecte donc en moyenne son engagement de service de commencer l'accompagnement sous 8 semaines. La distribution autour de cette moyenne n'a pas été à ce stade transmise à la mission sous une forme exploitable pour pouvoir juger la part des DE pour lesquels cet engagement n'est pas respecté. Cela justifierait donc des études et analyses complémentaires.

⁴⁸ Éclairages et synthèses n°36, septembre 2017.

⁴⁹ L'étude de Pôle Emploi porte sur les personnes inscrites après une interruption d'au moins 6 mois donc 100 % du champ étaient concernés par l'EID. Comme 45 % des inscrits avaient un EID en mars 2015 et que 21 % ont désormais un ESI, 24 % des inscrits représentant 53 % des personnes inscrites après une interruption d'au moins 6 mois ne bénéficient plus de cet entretien.

Annexe I

Graphique 5 : Délai moyen entre l'inscription et le début de l'accompagnement (en jours - données à septembre 2017)



Source : Pôle emploi.

2. Pôle Emploi a réalisé des gains d'efficacité sur la fonction indemnisation en conservant un haut niveau de qualité de service mais la prise en compte de l'insatisfaction et la gestion des indus pourraient être améliorées

Le cahier des charges et la lettre de mission n'abordent pas directement la question de l'indemnisation. La liquidation et le versement aux demandeurs d'emploi d'un revenu de remplacement sont mentionnés comme participant à la prise en charge globale de l'utilisateur –la convention mettant l'accent sur l'accompagnement- et contribuant à la performance globale de l'opérateur.

Toutefois, la convention assigne à l'opérateur un objectif principal, celui d'« assurer la qualité du traitement des droits à indemnisation des demandeurs d'emploi » :

- ◆ en mettant en œuvre la dématérialisation des démarches d'inscription et de demande d'allocation à distance ;
- ◆ en garantissant une indemnisation dans les délais et conformes aux droits des demandeurs ;
- ◆ en délivrant une information fiable aux demandeurs d'emploi sur leurs droits ;
- ◆ et en assurant le bon fonctionnement des instances paritaires régionales (IPR).

La mission a abordé de manière globale l'évolution de l'accueil, la rénovation de l'inscription et la dématérialisation des démarches (voir *supra*, point 1). Il est apparu néanmoins nécessaire d'analyser certains aspects du processus d'indemnisation (réorganisation de la fonction dans un contexte d'évolutions régulières, performances de l'opérateur et principales pistes d'améliorations), même s'il n'était pas priorisé dans les demandes formulées par les commanditaires.

2.1. Le cadre général de l'activité d'indemnisation des demandeurs d'emploi a évolué du fait des deux nouvelles conventions d'assurance chômage de 2014 et 2017

La convention tripartite 2015-2018 a été conclue le 18 décembre 2014 soit quelques semaines après l'entrée en vigueur, au 1^{er} octobre, de la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage⁵⁰. Ce texte a introduit trois évolutions fortes concernant l'indemnisation (l'Encadré 7 détaille ces changements), qui se sont appliquées à l'ensemble des demandeurs d'emploi, quelle que soit la date à laquelle ils sont entrés en chômage. Il s'agit :

- ◆ des droits rechargeables, soit le fait que les périodes travaillées et cotisées pendant la période d'indemnisation donnent lieu, sous réserve du respect d'un plafond contributif, à ouverture de droits lorsque les droits antérieurs sont épuisés ;
- ◆ de la simplification des règles de cumul entre allocations et salaires ;
- ◆ de règles de calcul renforçant les droits des salariés ayant plusieurs employeurs.

⁵⁰ Cette convention a par ailleurs été complétée par deux avenants en date du 14 octobre 2014 et du 25 mars 2015.

Annexe I

Ces nouvelles règles ont marqué une évolution forte : les partenaires sociaux ont souhaité faire évoluer l'indemnisation pour prendre en compte les activités réduites et faire en sorte que les demandeurs d'emploi indemnisés soient encouragés à reprendre une activité de courte durée. La convention prend en compte les évolutions du marché du travail et l'intérêt pour un demandeur d'emploi de reprendre une activité pendant sa période de chômage (voir *infra*, point 4). Les nouvelles règles sont plus protectrices pour les personnes alternant les périodes d'emploi et de chômage. La convention a été construite sous l'hypothèse d'une prolongation de six mois en moyenne des allocations perçues par 1 million de demandeurs d'emploi et l'ouverture du cumul revenus d'activité / allocation à 120 000 personnes chaque mois.

Encadré 7 : Les évolutions introduites par la convention du 14 mai 2014 relative à l'indemnisation du chômage

Trois évolutions fortes ont été introduites par le texte conventionnel :

- **la mise en place des « droits rechargeables »**, soit le fait qu'un demandeur d'emploi « recharge » ses droits (donc valide des périodes cotisées pour percevoir des droits futurs) s'il a une activité pendant sa période d'indemnisation ; ce principe de rechargement est ouvert uniquement aux demandeurs d'emploi ayant travaillé au moins 150 heures, soit un mois d'activité à temps plein ; il s'applique une fois que les droits calculés initialement ont été épuisés ; cette mesure a été introduite pour mieux protéger les demandeurs d'emploi dans la durée, puisqu'un demandeur ayant travaillé une durée N pendant une période d'indemnisation M ouvrira disposera d'un droit, à l'issue de de la période M, au versement d'une indemnisation découlant de son activité en N ;
- **la simplification du cumul entre salaire et allocations chômage** ; les nouvelles règles ont ainsi plafonné, au montant du dernier salaire perçu avant la période de chômage, la somme des montants, d'une part, versés au titre de l'indemnisation et, d'autre part, perçus au titre de l'activité salariée effectuée pendant la période de chômage ; de plus, le calcul de l'allocation et les règles de cumul entre allocation et revenus d'activité ont été simplifiés, notamment afin de garantir que, quelle que soit la situation, un demandeur d'emploi reprenant une activité pendant sa période de chômage voie ses revenus (tirés de l'indemnisation de sa perte d'emploi et perçus au titre de son activité professionnelle) augmenter du fait de son emploi ;
- **les règles d'indemnisation des salariés ayant plusieurs employeurs ont été revues** afin de tenir compte dans la liquidation de leur allocation, tant des montants perçus auprès de différents employeurs que de la durée de toutes leurs activités auprès de ces différents employeurs.

Source : Données Unédic et Mission.

La convention du 14 avril 2017 a poursuivi cette dynamique de reconnaissance de l'activité réduite. Les mesures de régulation adoptées ont conduit, en ce qui concerne l'indemnisation, d'une part, à renforcer l'équité dans le mode de calcul et d'accès à l'indemnisation des différentes catégories d'actifs (notamment ceux ayant successivement plusieurs contrats de courte durée et ceux ayant une activité plus longue) et, d'autre part, à préciser les règles applicables à l'accès à l'indemnisation des salariés ayant perçu des indemnités *supra* légales⁵¹ lors de la rupture de contrats de travail et à redéfinir les disposition applicables aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans (cf. Encadré 8).

⁵¹ Lors de la rupture du contrat de travail, un salarié perçoit des indemnités prévues par les textes (les indemnités légales) auxquelles peuvent être ajoutées, à l'initiative de l'employeur des indemnités supplémentaires (*supra*-légales).

Encadré 8 : Les évolutions introduites par la convention relative à l'assurance-chômage du 14 avril 2017

Cette convention a été conclue compte tenu notamment de la volonté des partenaires sociaux d'assainir la situation financière de l'assurance chômage. Les mesures concernant l'indemnisation ont vocation à dégager 900 M€ d'économies en année pleine. L'ensemble des mesures contribuerait à ramener le déficit structurel annuel de l'Unédic de 1,5 Md€ à 0,2 Md€.

En ce qui concerne l'indemnisation, cette convention a corrigé les modes de calcul de l'allocation pour assurer une plus grande équité entre les demandeurs d'emploi reprenant un emploi salarié pendant leur période de chômage et cumulant revenus de remplacement et d'activité. Il s'agissait de corriger les différences existant entre, d'une part, des salariés ayant enchaîné des contrats de courte durée et des salariés ayant eu un seul et même contrat car, à volume de travail et revenus équivalents, le montant d'indemnisation pour ces deux catégories était variable. Ainsi :

- la convention a arrêté **un mode de calcul des allocations sur le décompte des jours travaillés par semaine civile** (cinq jours si le contrat couvre une semaine civile et le nombre exact de jours travaillés quand le contrat est inférieur à une semaine) ; seuls les jours travaillés sont pris en compte, quelle que soit la durée du travail (les week-ends et jours fériés sont désormais neutralisés) ;
- **l'accès à l'indemnisation est ouvert avec un plafond d'activité identique pour tous les demandeurs d'emploi** soit à partir de 610 heures ou 88 jours travaillés soit quatre mois d'activité ;
- **le mode de calcul de l'allocation est ainsi désormais le même pour tous les salariés**, tout comme les conditions et modes d'accès à l'indemnisation ; les spécificités applicables aux intérimaires sont supprimées.

D'autres dispositions ont eu des effets sur l'indemnisation ; ainsi, **la convention a :**

- **précisé les règles concernant le « différenciel spécifique d'indemnisation »** soit la période pendant laquelle un demandeur d'emploi ayant perçu une indemnité *supra*-légale lors de la rupture de son contrat de travail, ne perçoit pas d'allocation ; cette période est de 150 jours maximum dans le cas général et de 75 jours au plus pour les salariés ayant fait l'objet d'un licenciement économique ;
- **arrêté de nouvelles règles applicables aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans** qui voient leurs droits appréciés selon des paliers d'âge (durée maximale d'indemnisation de 30 mois à 53 ans et de 36 mois à 55 ans) ; par ailleurs, afin d'améliorer la prise en charge de ce public, les demandeurs d'emploi âgés entre 50 et moins de 55 ans voient leur compte personnel de formation (CPF) crédité de 500 heures et les demandeurs d'emploi âgés de 53 à 54 ans peuvent, sous certaines conditions, prolonger leur indemnisation de six mois s'ils suivent une formation.

Dans le cadre de la convention, **les partenaires sociaux ont formulé leur souhait que l'entrée en formation des demandeurs d'emploi soit accélérée.** L'objectif serait que l'entrée en formation se fasse dans un délai maximum de quatre mois après l'ouverture des droits.

Enfin, **deux mesures complémentaires** en dehors du champ de l'indemnisation ont été arrêtées :

- **une contribution patronale temporaire et exceptionnelle de 0,05 %** est créée et doit être acquittée par tous les employeurs relevant du régime au titre de l'ensemble de leurs salariés ;
- **afin d'encadrer le développement des contrats courts, les branches professionnelles sont appelées à négocier sur ce sujet** afin de limiter les activités précaires et, le cas échéant réguler le recours aux contrats à durée déterminée d'usage.

Source : Données Unédic et Mission.

Ces évolutions ont eu un impact direct sur l'activité de l'opérateur. Pôle emploi a ainsi été amené, du fait de ces changements, à faire évoluer ses systèmes d'information⁵², à former ses agents et à informer les usagers des nouvelles règles applicables. **Ces changements profonds ont été menés à bien par l'opérateur** et, à la connaissance de la mission, n'ont pas conduit à des difficultés majeures.

⁵² L'impact de ces évolutions est néanmoins relativement faible sur les systèmes d'information puisque, selon la direction des systèmes d'information, en 2017, année de mise en œuvre de la nouvelle convention,

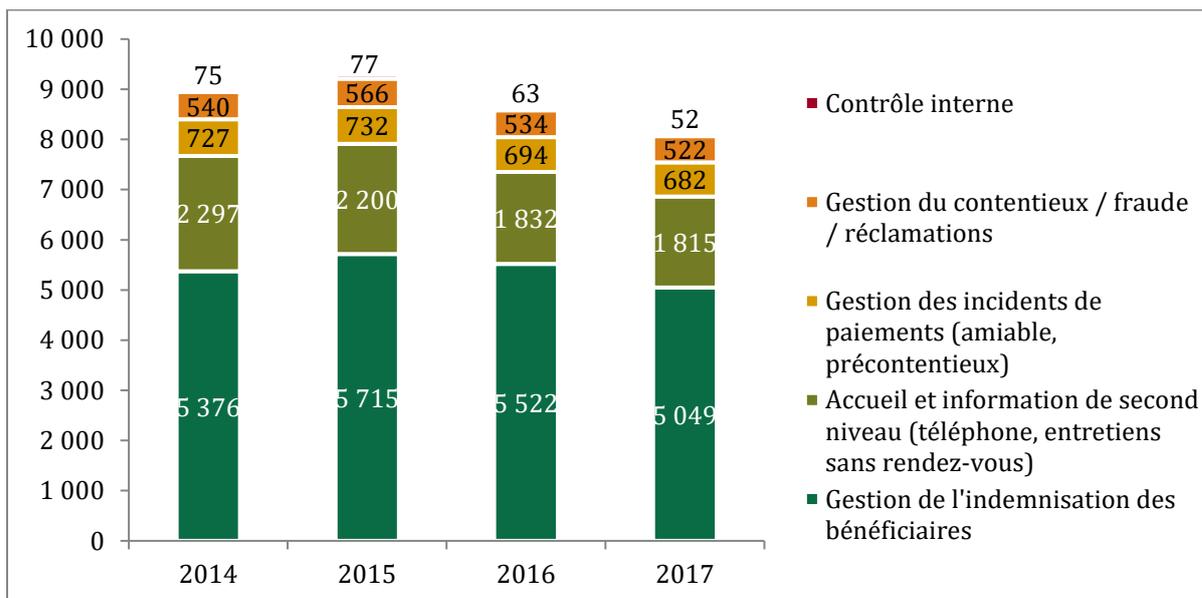
2.2. La période conventionnelle a été marquée par des évolutions fortes de la gestion de l'indemnisation

Annoncée par la convention tripartite, une réorganisation majeure de l'indemnisation est intervenue au cours de la période conventionnelle. Cette évolution souhaitée par Pôle emploi a eu des impacts nettement plus prononcés sur l'activité que les changements exogènes (changements des dispositions conventionnelles applicables, cf. *supra*).

2.2.1. La spécialisation des agents dédiés aux fonctions d'indemnisation a été permise par la refonte de l'organisation dans le cadre du NPDE et les évolutions de l'accueil, elle a conduit à une baisse nette des moyens humains dédiés à l'indemnisation

Sur la période conventionnelle (entre 2014 et 2017), la fonction indemnisation a diminué de 894 ETPT. Cette baisse globale dissimule une hausse légère, entre 2014 et 2015 (+ 215 ETPT), suivie d'une très forte baisse de 2015 à 2017 (- 1 169). L'ensemble des tâches liées à l'indemnisation ont contribué à cette baisse ; les efforts les plus importants ont été assurés sur l'accueil et l'information des usagers et la gestion du processus d'indemnisation (cf. Graphique 6).

Graphique 6 : Temps agent dédié à l'indemnisation des demandeurs d'emploi (en ETPT - hors management et fonctions support)



Source : note Pôle emploi "Évolution du temps agent par activité 2014 à 2017 - Demande mission IGAS/IGF juillet 2018", 23 juillet 2018.

La baisse des moyens consacrés à la fonction d'indemnisation est le reflet des réorganisations profondes, dans le cadre du déploiement du nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE) introduit à compter du second semestre 2015. Comme cela est décrit par ailleurs (voir *supra*, partie 1), le déploiement du NPDE a reposé sur la mise en place d'une inscription en ligne permettant d'automatiser une part importante des dossiers d'indemnisation et des ouvertures de droits. Ce déploiement a été concomitant à la refonte de l'accueil des demandeurs d'emploi en agence.

les développements induits par les évolutions de la réglementation (c'est-à-dire ceux générés par les dispositions arrêtées par les partenaires sociaux et par les autres évolutions de la réglementation) n'ont représenté que 10 % de l'ensemble des développements.

Annexe I

Ces évolutions se sont traduites directement dans des évolutions profondes de la gestion de l'indemnisation : les conseillers gestion des droits qui interviennent pour assurer l'ouverture des droits, le versement des allocations et leur contrôle ont été dédiés exclusivement à cette fonction, les agents compétents à la fois en matière d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi (dits « conseillers bi-compétents ») se sont vu ainsi proposer un poste de conseiller spécialisé sur une des autres gestions (indemnisation, accompagnement, entreprises en particulier). Ainsi, à la suite de l'accord collectif relatif à la gestion des emplois et compétences du 22 novembre 2016, les postes de conseillers dédiés à la gestion des droits ont, entre novembre 2016 et avril 2018, augmenté de 6,7 % (+ 384 postes) alors que ceux de conseillers bi-compétents ont diminué de 85,4 % (de 3 277 à 480).

La contribution de la fonction indemnisation aux gains d'efficience de l'opérateur a été majeure. Ainsi, entre 2014 et 2017, alors que les effectifs en ETPT de l'opérateur augmentaient (+ 2 029), la baisse des ETPT dédiés à l'indemnisation est importante (- 894) ; cette dynamique est encore plus forte sur la période 2015 - 2017 (respectivement + 1 694 et - 1 169 ETPT).

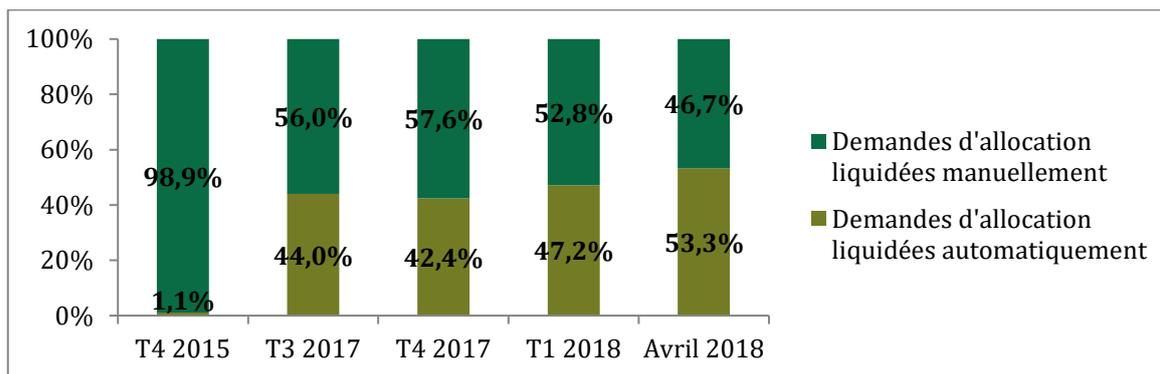
2.2.2. Ces gains de productivité sont largement liés à l'automatisation d'une part importante des fonctions d'indemnisation et à un mouvement d'externalisation du traitement des attestations employeurs

Schématiquement, deux *process* clefs rythment la gestion d'un dossier d'indemnisation : l'ouverture de droits (soit la vérification de l'éligibilité, le recueil des éléments probants et la liquidation des droits) et l'actualisation régulière des droits (sur la base des éléments déclarés par le demandeur d'emploi).

L'actualisation du dossier du demandeur d'emploi peut être assurée de trois manières : à titre principal, en ligne, *via* le site Internet de Pôle emploi et, à titre alternatif, par téléphone (3949) ou encore en agence (bornes dédiées et espaces libre-service permettant de se connecter au site Internet et, pour ces deux modalités, de bénéficier de l'accompagnement d'un agent intervenant à l'accueil). Le processus est donc *quasi* intégralement dématérialisé. Il n'a pas profondément évolué au cours de la période conventionnelle.

Les gains de productivité constatés ont été directement liés à la dématérialisation de l'inscription du demandeur d'emploi. Cette dématérialisation a permis progressivement de renforcer l'automatisme de l'ouverture des droits. Ainsi, en mai 2018, 52,3 % des demandes d'allocation donnent lieu à une décision automatique, sans intervention des conseillers gestion des droits. Les taux de reprise automatique, liés à une demande d'ouverture de droits postérieurement à une première période d'indemnisation et à une reprise d'activité, ont augmenté très nettement dès janvier 2016. En revanche, les taux d'admission automatique, consécutifs à une primo ouverture de droits (le demandeur n'a pas été préalablement inscrit à Pôle emploi), ont décollé à compter de mai 2017. Cette dynamique reflète les améliorations apportées progressivement par Pôle emploi dans la gestion de l'automatisation des ouvertures de droits. La hausse des demandes d'allocations liquidées automatiquement est ainsi très sensible sur la période (Graphique 7).

Graphique 7 : Mode de liquidation des demandes d'allocation d'aide au retour à l'emploi



Source : Pôle emploi, note Trajectoire gestion des droits, 4 juillet 2018.

L'accroissement des décisions automatiques allège la charge des conseillers en charge de la gestion des droits. Elle leur permet de se concentrer sur les dossiers problématiques et nécessitant une intervention directe, voire des échanges complémentaires avec le demandeur. Outre les gains de productivité qu'elle induit, l'automatisation contribue ainsi à la qualité de service et notamment au respect des indicateurs conventionnels (paiement dans les délais en particulier).

Par ailleurs, depuis juillet 2015, les attestations employeurs (AE) dites « isolées », soit celles qui ne sont pas directement intégrées dans le système d'informations et nécessitent une intervention manuelle, ne sont plus traitées par les agents de Pôle emploi mais par deux prestataires externes⁵³. En juin 2016, au traitement externalisé de ces AE isolées s'est ajouté le traitement de l'ensemble des attestations employeurs accompagnant la demande d'allocation dans le cadre du NPDE. Les volumes traités par les prestataires ont cru de manière très nette : le traitement de 148 009 AE était externalisé au premier trimestre 2015 et, au premier trimestre 2018, 2 007 159 AE ont été traitées par les prestataires.

Outre la volonté de libérer du temps conseiller gestion des droits, cette externalisation a été réalisée afin d'anticiper les évolutions d'organisation induites, à terme, par la déclaration sociale nominative (DSN). En effet, la DSN doit permettre, à terme, de disposer des attestations employeurs fiables, issues directement des systèmes d'information RH des employeurs, destinées à être intégrées automatiquement et sans intervention manuelle par Pôle emploi afin de permettre la liquidation et l'ouverture des droits. Elle doit en outre permettre de récupérer, sans demande auprès du demandeur d'emploi, les données nécessaires à la liquidation des allocations qui lui sont dues (rémunérations perçues en particulier) et de les considérer comme probantes. Les données proposées par la DSN sont en outre de nature à permettre d'accroître très nettement les contrôles de cohérence et de fiabilité assurés manuellement ou par le système d'information, par des rapprochements automatiques de données et, par conséquent, de diminuer les contrôles nécessitant des interventions d'agents et plus globalement, par des données d'une plus grande fiabilité, de limiter les interventions directes des conseillers auprès des usagers.

⁵³ Les façonniers Tessi et Arvato.

Annexe I

Les effets de ces évolutions organisationnelles sur les autres fonctions du *process* d'indemnisation sont pluriels ; ainsi, entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2018 :

- ◆ les visites à l'accueil (accueil renseignement conseil – ARC) ont diminué de plus d'un tiers (de 1 à 0,6 M), évolution que l'opérateur attribue à la hausse de la qualité de la gestion et à la moindre réitération des sollicitations ;
- ◆ en revanche, du fait de la dématérialisation de la demande d'allocation et de l'automatisation, les conseillers gestion des droits sont notablement plus sollicités par téléphone (hausse des appels entrants au titre de l'indemnisation de près des deux tiers, de 0,7 M à 1,1 M) ; de même, les sollicitations par mail ont été multipliées par plus de trois (de 0,5 M à 1,7 M) ;
- ◆ enfin, les conseillers gestion des droits ont pu développer une démarche plus active vers les demandeurs, qui s'est traduite directement dans les appels sortants vers les demandeurs d'allocation (démarche dite proactive) ; ceux-ci ont été multipliés par plus de 11 (de 64 556 à 758 127).

La réorganisation a eu donc des effets majeurs sur la fonction « indemnisation » mais elle a aussi conduit à faire évoluer de manière forte les relations avec les usagers. Ces éléments ont été largement corroborés par les visites de terrain assurées par la mission. Ainsi, compte tenu des éléments mentionnés ci-dessus :

- ◆ les contacts physiques directs sont plus rares ; les demandeurs d'emploi ne se déplaceraient plus en agence pour une question ou un problème « basique », qu'ils peuvent résoudre par d'autres voies ; les personnes se déplaçant en agence sont celles rencontrant des difficultés prononcées ou ayant besoin d'une assurance que seul l'échange direct serait de nature à leur apporter ;
- ◆ il y aurait un effet de substitution fort entre les précédentes visites à l'accueil et les échanges téléphoniques ou par mails ; ces nouveaux modes de sollicitation sont considérés comme lourds en gestion par les agents ; par ailleurs, par nature, les questions liées à l'indemnisation sont celles qui ont le plus de conséquences pour les usagers et ils attendent de Pôle emploi des réponses et actions rapides ; les questions relatives à l'indemnisation seraient ainsi celles qui seraient à l'origine de nombreuses réitérations (le demandeur d'emploi pose une question par téléphone, par mail et à l'accueil et chacune des questions est susceptible d'être traitée par des agents différents sans coordination – voir *supra*, point 1.3) ;
- ◆ *a contrario*, la nouvelle organisation permettrait aux agents d'être plus proactifs et de disposer du temps nécessaire pour, dans certaines agences, développer des démarches sortantes vers certains demandeurs d'emploi (demande d'explications, prévention d'indus...).

Au final, comme indiqué précédemment, les gains liés à ces évolutions d'organisation et de *process* sont très significatifs. La baisse correspondante des ETPT sur la période de mise en œuvre (2015 à 2017) est de 1 169 (tableau 9).

Tableau 9 : Baisse des effectifs dédiés à l'indemnisation des demandeurs d'emploi – en temps agent par activité / équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) – entre 2015 et 2017

	Évolution 2015-2017
Gestion de l'indemnisation des bénéficiaires	- 666
Accueil et information de second niveau (téléphone, entretiens sans rendez-vous)	- 385
Gestion des incidents de paiements (amiable, précontentieux)	- 50
Gestion du contentieux / fraude / réclamations	- 44
Contrôle interne	- 25
Total	- 1 169

Source : note Pôle emploi "Évolution du temps agent par activité 2014 à 2017 - Demande mission IGAS/IGF juillet 2018", 23 juillet 2018.

2.3. La performance globale de l'opérateur en matière d'indemnisation est élevée mais les cas de non qualité doivent davantage retenir l'attention

La qualité de l'indemnisation est mesurée au travers de trois indicateurs conventionnels pour lesquels l'opérateur présente un niveau élevé de performance. Toutefois, si les performances globales sont élevées, se pose la question du traitement des cas problématiques, révélée notamment par les réclamations et par le poids croissant des indus ou trop-perçus.

2.3.1. L'opérateur a respecté l'ensemble de ses engagements conventionnels en matière d'indemnisation

La convention assignait comme objectif principal à Pôle emploi en matière de gestion de l'indemnisation de garantir la qualité des opérations assurées et le respect des droits des demandeurs d'emploi. La convention prévoyait les évolutions organisationnelles à mettre en œuvre par l'opérateur (dématérialisation, évolution de l'accueil et réorganisation des fonctions).

Malgré ces évolutions qui pouvaient constituer des sources de perturbation de l'activité, les exigences de qualité étaient fortes et reposaient principalement sur deux volets :

- ◆ le premier objectif consistait à « indemniser dans les délais tout en garantissant la conformité des droits » ;
- ◆ le second objectif était de « délivrer une information fiable sur les droits à indemnisation tout au long du parcours du demandeur d'emploi ».

Pour mesurer l'atteinte de ces objectifs, trois indicateurs ont été introduits. Ils sont destinés à mesurer la qualité de la gestion assurée par Pôle emploi au titre de l'indemnisation. Ils sont assortis de cibles de résultats. Ces indicateurs sont appréciés en cumul annuel et sont déclinés au niveau de chaque agence⁵⁴. Ils mesurent ainsi :

- ◆ le versement rapide des allocations suite à la demande d'indemnisation (ICT 7) ;
- ◆ la conformité de la liquidation des demandes⁵⁵ (ICT 8) ;
- ◆ la satisfaction des demandeurs d'emploi sur les informations ayant trait à leurs revenus de remplacement (ICT 9).

⁵⁴ Les indicateurs déclinés dans chaque agence n'ont pas été traités par la mission et n'ont pas été produits par l'opérateur.

⁵⁵ Concernant l'ensemble des allocations versées par Pôle emploi pour le compte de l'assurance chômage mais ne concernant que l'allocation de solidarité spécifique (ASS) s'agissant des prestations versées pour le compte de l'État.

Annexe I

Alors même que des changements profonds ont affecté la gestion de l'indemnisation, Pôle emploi a maintenu un niveau très élevé de performance. Ainsi, **pour les trois indicateurs, au titre des quatre années, l'opérateur a dépassé les objectifs qui lui étaient assignés à 10 reprises ; il n'a pas été en mesure de respecter ses engagements uniquement à deux reprises. Les évolutions de l'environnement (évolution de la réglementation et réorganisation) n'ont donc pas eu d'effet notable sur la qualité de la gestion de l'indemnisation** (Tableau 10).

Tableau 10 : Indicateurs conventionnels et cibles associées concernant l'indemnisation des demandeurs d'emploi – années 2014 à 2018

Indicateur conventionnel	2014	2015		2016		2017		2018	
	Réf.	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible (COSUI du 21/7/17)	Dernière valeur constatée
Taux de premiers paiements dans les délais (ICT 7)	90,7%	93%	93,3%	93,5%	94,2%	94%	94,4%	94%	94,4% (mars)
Taux de conformité financière des décisions concernant les demandes d'allocation (ICT 8)	90,45%	92,9%	91,9%	92,9%	95,5%	95%	96,1%	95%	96,8% (février)
Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations (ICT 9)	68,7%	70%	71,1%	71,5%	70,8%	72%	72,9%	72%	74,4% (mars)

Source : Pôle emploi.

Le maintien de la qualité de l'activité doit être directement rapproché des évolutions profondes que l'opérateur a assurées, du fait des réorganisations, concernant les relations avec les usagers :

- ◆ les visites à l'accueil liées aux problématiques d'indemnisation ou de contestations pour ces motifs ont diminué d'un tiers entre 2014 et 2017 (- 1,4 M de visites identifiées) ;
- ◆ concomitamment, même en l'absence de données concernant les motifs de courriels, on peut considérer que la forte hausse des mails (+ 43 % entre 2016 et 2017 et + 28 % entre les cinq premiers mois de 2017 et ceux en 2018) a trait notamment au fait que les demandeurs d'emploi sollicitent directement leurs conseillers sur ces sujets ; l'opérateur a d'ailleurs mis en place une organisation dédiée sur ces questions puisque les mails transmis aux conseillers « accompagnement » portant sur des questions auxquelles ils ne peuvent répondre sont transférés vers les conseillers « gestion des droits » (GDD) ; par ailleurs, pour traiter ces flux, les solutions déployées (base de réponses types) et en cours de conception (système d'intelligence artificielle, voir *supra*, point 1.3.3) prennent tout particulièrement en compte les questions ayant trait à l'indemnisation ;
- ◆ enfin, parallèlement, les usagers sont amenés à largement solliciter l'opérateur par téléphone, puisque, dans un contexte de baisse globale des appels, les questions relatives à l'indemnisation demeurent les premiers motifs d'appels téléphoniques traités (en Ile-de-France, les questions d'indemnisation représentent plus de la moitié des appels traités, voir *supra*, point 1.3.4).

Comme évoqué précédemment, ces nouvelles relations avec les usagers ont été mises en œuvre dans un contexte de hausse de la satisfaction tant des demandeurs d'emploi que des agents et en particulier des conseillers gestion des droits (voir *supra*, point 1.3.5).

2.3.2. La bonne qualité globale de la gestion de l'indemnisation par l'opérateur doit désormais être confortée par une attention accrue aux cas de non qualité reflétés notamment par l'importance des réclamations et la croissance des indus

L'indemnisation constitue un volet particulier de l'activité de l'opérateur : contrairement aux autres *process*, l'indemnisation conduit à des échanges mensuels ou infra mensuels. Schématiquement, alors que la démarche de retour à l'emploi *via* l'accompagnement se déroule sur plusieurs mois, l'indemnisation appelle des échanges *a minima* mensuels entre Pôle emploi et les demandeurs d'emploi indemnisés⁵⁶. Au-delà, la perception d'un revenu de remplacement constitue un objectif premier pour les demandeurs d'emploi.

Le niveau global de performance de l'opérateur sur sa fonction d'indemnisation, tel que reflété par les indicateurs, est élevé. Comme la mission l'a constaté, la logique de pilotage par la performance a eu des effets puissants notamment sur le *process* d'indemnisation : le respect voire le plus souvent le dépassement des cibles de qualité reflète une forte mobilisation des agents qui se sont très largement approprié les indicateurs conventionnels et les valeurs cibles à respecter.

Cependant, cette mobilisation sur la performance globale peut potentiellement conduire à porter une moindre attention aux dossiers et profils problématiques et particuliers. Il apparaît donc nécessaire de compléter l'analyse de l'activité de plusieurs approches complémentaires. L'opérateur conduit des actions en ce sens, notamment *via* le rapport annuel de son médiateur⁵⁷ qui permet d'identifier les motifs d'insatisfactions et les difficultés rencontrées et, ainsi, de faire évoluer les pratiques et modes de gestion voire la réglementation applicable.

Comme indiqué *supra*, l'indemnisation demeure le premier motif d'échange entre Pôle emploi et les usagers. Par conséquent, elle constitue également **le premier motif de réclamations : du premier trimestre 2017 au deuxième trimestre 2018⁵⁸, 80,1 % des réclamations ont trait à l'indemnisation⁵⁹**. Les données transmises par l'opérateur font apparaître que l'intégralité de ces réclamations a été traitée.

L'analyse régionale des réclamations (tableau 11) souligne que ces réclamations sont plus fortes dans certains territoires et qu'il n'y a pas de corrélation directe entre, d'une part, le nombre de réclamations introduites dans une région et, d'autre part, le nombre de demandeurs d'emploi dans ce territoire. Cette absence de corrélation a sans nul doute de nombreux facteurs explicatifs (spécificités des populations de demandeurs d'emploi en particulier) et peuvent également refléter des pratiques de gestion différentes soit en termes d'identification des réclamations soit en termes de qualité de l'activité d'indemnisation. Certaines régions concentrent une part élevée de réclamations au vu de leur population de demandeurs d'emploi (Île-de-France), d'autres présentent au contraire de très bonnes performances (Occitanie). Au regard des données disponibles, il n'a pas été possible d'approfondir ces investigations qui mériteraient des analyses dédiées de l'opérateur.

⁵⁶ En particulier du fait de l'actualisation de situation qu'ils doivent réaliser pour indiquer à l'opérateur s'ils ont exercé une activité le mois précédent.

⁵⁷ Jean-Louis Walter assure ces fonctions de médiateur. Il dépose un rapport annuel qui est présenté au conseil d'administration de l'opérateur et rendu public. Le dernier rapport est le 9^{ème} et a été publié en mars 2018. Il est consultable sur www.pole-emploi.org.

⁵⁸ L'opérateur n'a été en capacité de produire des données sur les entrées et les traitements des réclamations que pour cette période, par motifs et mode contact, données agrégées au niveau régional.

⁵⁹ Soit la somme des motifs « inscription / indemnisation » et « gestion de liste / indemnisation ». Cela représente en volume 294 769 sur les 367 874 réclamations introduites au cours de ces 18 mois.

Annexe I

Tableau 11 : Part de chaque région dans les réclamations formulées au titre de l'indemnisation et dans la DEFM ABC – du premier trimestre 2017 au deuxième trimestre 2018

	Part dans les réclamations au titre de l'indemnisation	Part dans DEFM ABC
Ile de France	26,0 %	16,7 %
Auvergne-Rhône-Alpes	14,9 %	10,8 %
Hauts-de-France	9,7 %	10,1 %
Provence-Alpes-Côte d'azur	7,7 %	8,4 %
Nouvelle-Aquitaine	7,4 %	8,6 %
Grand Est	6,7 %	7,9 %
Normandie	4,5 %	4,9 %
Bretagne	4,4 %	4,5 %
Pays de la Loire	4,0 %	5,4 %
Centre-Val de Loire	3,4 %	3,7 %
Bourgogne-Franche-Comté	2,6 %	3,7 %
Occitanie	2,3 %	9,7 %
Guadeloupe	2,0 %	1,1 %
Réunion - Mayotte	1,7 %	2,8 %*
Martinique	1,5 %	0,9 %
Pôle emploi services	0,6 %	-
Guyane	0,5 %	0,4 %
Corse	0,2 %	0,4 %

Source : Pôle emploi, données relatives aux réclamations en entrée (motifs « inscription / indemnisation » et « gestion de liste / indemnisation ») et données INSEE / DARES / Pôle emploi pour la DEFM. Note : les données relatives à la DEFM ABC ne portent pas sur Mayotte, la ligne « Réunion – Mayotte » ne correspond donc qu'aux données DEFM ABC sur la Réunion.

Par ailleurs, **les indus ou trop-perçus**, soit les montants versés à tort aux allocataires, **ont très fortement augmenté au cours des dernières années**. Ils s'élevaient, selon un audit de décembre 2017⁶⁰, tous motifs confondus (erreur ou fraude), en 2014 à 774 M€ avant d'augmenter très fortement (+ 27 %) pour atteindre 985 M€ en 2016 et 1 Md€ en 2017. **Les déterminants de cette hausse sont pluriels** : les travaux conduisent à estimer qu'un tiers de cette hausse serait lié à la hausse du nombre d'allocataires indemnisés (et en particulier à la hausse des demandeurs indemnisés ayant une activité) et à deux tiers à l'amélioration des dispositifs mis en œuvre par Pôle emploi dans le cadre d'une action renforcée de contrôle.

La gestion de ces indus est fortement mobilisatrice pour l'opérateur et, en particulier pour les équipes « gestion des droits » en agence. Sur 12 mois glissants entre 2016 et 2017, on dénombre ainsi près de 2,3 millions d'indus représentant 1 Md€⁶¹. L'analyse des indus conduit à identifier une forte concentration de ceux-ci sur certains motifs (Tableau 12). La première cause des indus a trait aux régularisations effectuées par le demandeur à son initiative dans le cadre d'une déclaration complémentaire suite à une actualisation ayant donné lieu au paiement définitif des montants devant être perçus (62,1 % des montants et 66,4 % des indus identifiés). Viennent ensuite les cas liés aux non déclarations, l'indu étant généré par les contrôles effectués par l'opérateur (9,2 % et 4,8 %)⁶². Ces deux cas de figure représentent près de sept indus sur dix.

⁶⁰ Les données concernant les indus et trop perçus sont issues du rapport « Mission d'audit et de diagnostic des indus allocataires » de l'Unédic de décembre 2017 et des travaux des groupes de travail organisé à la suite de ce rapport.

⁶¹ Voir « Mission d'audit et de diagnostic des indus allocataires » de l'Unédic de décembre 2017

⁶² L'avance non récupérée correspond aux trop-versés sur les paiements assurés par avance et à leur demande aux bénéficiaires, ces trop-versés n'ayant pu être récupérés sur les autres versements de l'allocation. Le motif « mission intérim » reflète les indus révélés par les rapprochements effectués par l'opérateur entre les déclarations des entreprises de travail temporaire et les déclarations de l'allocataire.

Tableau 12 : Principaux motifs d'indus et de trop-perçus sur 12 mois glissants - août 2016 à juillet 2017

	Montant	Nombre
Activité salariée en cours d'indemnisation	62,1 %	66,4 %
Activité non déclarée en cours d'indemnisation	9,2 %	4,8 %
Avance non récupérée en cours d'indemnisation	4,5 %	9,5 %
Révision du droit	4,5 %	1,9 %
Mission intérim en cours d'indemnisation	4,2 %	5,7 %
<i>Sous total cinq principaux motifs d'indus</i>	<i>84,7 %</i>	<i>88,3 %</i>
Autres motifs	15,3 %	11,7 %

Source : note Pôle emploi "Évolution du temps agent par activité 2014 à 2017 - Demande mission IGAS/IGF juillet 2018", 23 juillet 2018.

Les données actualisées disponibles au titre de l'année 2017 renforcent cette appréciation : en nombre, plus de 95 % des indus surviennent en cours de droit et 87 % des indus sont liés à une ou plusieurs activités salariées en cours de droit. Parmi ces indus liés à l'exercice d'une activité pendant la période d'indemnisation, 62 % sont liés à une déclaration erronée ou partielle et 38 % sont liés à une absence totale de déclaration. Ainsi, au-delà des actions de contrôle conduites régulièrement, une action de sensibilisation et de prévention des indus apparaît indispensable tant en ce qui concerne la qualité des relations avec les usagers qu'en ce qui concerne l'efficacité de l'opérateur.

Tant les indus que l'importance des réclamations conduisent à identifier, eu égard à l'atteinte des objectifs globaux assignés par la convention, les axes potentiels de progrès qui demeurent pour l'opérateur. En effet, ces données permettent tant d'apprécier les éventuelles zones de non qualité ou d'amélioration que le poids important que les incompréhensions, les mauvaises déclarations et aussi les fraudes représentent dans les charges de gestion de l'indemnisation.

Les déplacements en agence assurés par la mission ont permis d'étayer le poids en gestion que représentent les indus et les réclamations relatives à l'indemnisation, dans un contexte où les réorganisations assurées ont eu des impacts forts sur les équipes gestion des droits.

La mission a ainsi visité des agences qui pilotent le processus d'indemnisation dans une démarche pro active en ce qui concerne :

- ◆ **l'information et la sensibilisation des bénéficiaires** ; par exemple par des actions d'information ou des ateliers de sensibilisation des demandeurs d'emploi aux droits et devoirs mettant l'accent sur le respect des formalités déclaratives et rappelant que Pôle emploi a accès aux données de nature à permettre des contrôles réguliers ;
- ◆ **la gestion des indus et des trop-perçus**, une agence exploite les bases et édite ainsi au fil de l'eau des listes des demandeurs d'emploi présentant un indu ou devant rembourser un trop-perçu ; en complément des notifications transmises, cette agence prend systématiquement contact physique ou téléphonique avec l'usager, les indus d'un montant élevé (supérieur à 500 ou à 700 € selon les motifs) donnant lieu à un rendez-vous physique ;
- ◆ ces agences indiquent ainsi privilégier une démarche de pilotage actif de l'indemnisation et de prévention des phénomènes de non qualité et gagner ainsi en efficacité.

A contrario, d'autres agences déclarent ne pas être en mesure de conduire de telles actions. Le principal argument est lié à l'absence de méthodes et d'outils de nature à faciliter leur conduite⁶³. Ces agences sont ainsi conduites à mener des actions ponctuelles de résorption (plans de traitement des indus ou de mise en place de remboursements) qui génèrent à la fois de l'insatisfaction et de nombreux contacts (« pics » de sollicitations physiques, par courriels et téléphoniques) induits par ces actions ponctuelles.

Aussi, au-delà de l'amélioration globale de la relation avec les usagers, la gestion de la non qualité revêt-elle un caractère clef car elle génère des contacts, des tensions et est source de non satisfaction.

2.4. Pour renforcer l'efficacité de la gestion de l'indemnisation, de nouvelles améliorations sont susceptibles d'être mises en œuvre

De nouveaux chantiers vont être mis en œuvre par l'opérateur, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel (indemnisation des démissionnaires et des travailleurs indépendants notamment). Au-delà, l'annonce récente d'une nouvelle négociation entre les partenaires sociaux devant conduire à une évolution des règles relatives à l'assurance-chômage aura un impact sur la période conventionnelle à venir. Si les changements introduits sont d'ampleurs comparables à ceux introduits en 2014 et en 2017, ils semblent pouvoir être pris en charge par l'opérateur sans détérioration de la qualité.

Aussi, l'amélioration de la gestion de l'indemnisation est-elle susceptible d'être assurée par plusieurs voies :

- ◆ l'opérateur a expérimenté la mise en place d'un « conseiller référent indemnisation » et envisage de faire évoluer la prise en charge des appels entrants ;
- ◆ des évolutions des *process* sont susceptibles d'être mises en œuvre compte tenu des évolutions en cours en matière d'automatisation des calculs de droits et de la montée en charge de la déclaration sociale nominative (DSN) ;
- ◆ enfin, des évolutions sont susceptibles d'être conduites pour améliorer la satisfaction et mieux prévenir les indus et trop perçus.

⁶³ Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'opérateur a indiqué avoir, dans la continuité de l'audit réalisé avec l'Unédic (mentionné *infra* dans cette annexe), développé deux guides sur les trop-perçus, très détaillés (à destination des conseillers et des managers) et d'avoir œuvré à la meilleure appropriation de la démarche de prévention et de traitement des trop-perçus *via* une animation nationale depuis le début de l'année 2017 (audioconférences mensuelles avec les correspondants régionaux et mise en place d'un espace dédié sur l'intranet - communauté Récup'action). L'opérateur considère par ailleurs que le développement du conseiller référent indemnisation sera l'occasion de relancer les démarches en cours et, notamment de déployer un outil en cours de construction pour appuyer l'activité des conseillers dans l'intensification des actions de prévention des trop-perçus. La mission n'a pu auditer ces éléments qui n'ont été portés à sa connaissance que postérieurement à la réalisation de ses travaux.

2.4.1. L'opérateur envisage de nouvelles évolutions dans le cadre de la période conventionnelle à venir

Pôle emploi a conduit une expérimentation consistant, dans certaines agences, à faire bénéficier chaque demandeur d'emploi d'un « conseiller référent indemnisation » qui devient son interlocuteur pour toute question concernant ses revenus de remplacement. Ainsi, chaque demandeur d'emploi a deux interlocuteurs identifiés au sein de l'agence : son « conseiller indemnisation » et son « conseiller accompagnement ». Les assistant(e)s maternel(le)s et les créateurs d'entreprise n'ont néanmoins qu'un « conseiller indemnisation ». Cette évolution est considérée comme souhaitable par l'opérateur. En effet, au vu des résultats de l'expérimentation, la nouvelle organisation accroîtrait la qualité de la relation :

- ♦ elle augmente le niveau de satisfaction des usagers d'un point dans les agences expérimentatrices par rapport aux agences témoins ;
- ♦ les échanges directs avec le conseiller indemnisation sont plus fréquents (42 % des demandeurs d'emploi dans les agences expérimentatrices ont eu un contact avec leur référent dans les 6 mois contre 35 % dans les agences témoins) ;
- ♦ les démarches proactives du conseiller vers l'utilisateur sont notablement plus nombreuses (36 % des demandeurs d'emploi ont été contactés par leur conseiller dans les 6 derniers mois contre 8 % dans les agences témoins) ;
- ♦ il en résulterait une baisse du nombre de répétitions de 5 points (27 % des demandeurs d'emploi demandent des informations complémentaires dans les agences expérimentatrices contre 32 % dans les agences témoins), une baisse des visites en agences (baisse de 17 % dans les agences expérimentatrices contre une baisse de 2 % dans les agences témoins) et une possible baisse des trop-perçus (non quantifiée dans le cadre de l'expérimentation).

Cette expérimentation répond en outre aux constats assurés par la mission en agence. **Les réorganisations effectuées dans le cadre du NPDE ont eu pour effet, du fait de la dématérialisation de l'inscription et du *process* d'indemnisation et de la spécialisation des tâches, que seuls les conseillers « accompagnement » sont en contact régulier avec les demandeurs d'emploi** (entretien de situation et entretiens de suivi). Ils sont ainsi régulièrement sollicités sur des questions d'indemnisation et sont conduits soit à répondre directement soit à réorienter le demandeur vers le service « indemnisation ». **Dans l'organisation actuelle, les conseillers « gestion des droits » ne rencontrent ou n'échangent avec les usagers que dans les cas problématiques** (gestion de trop perçu ou de problème de déclaration, intervention des usagers...).

Ainsi, l'organisation « conseiller référent indemnisation » crée une nouvelle relation personnalisée entre l'utilisateur et son agence, dédiée à l'indemnisation. Dans les agences expérimentatrices, la clarification apportée est saluée : les conseillers « accompagnement » sont moins sollicités par mail sur des questions d'indemnisation (- 56 % de mails pour ces motifs dans les agences expérimentatrices) et disposent de plus de temps pour l'accompagnement (65 % des conseillers interrogés dans ces agences test). Les conseillers « gestion des droits » considèrent que cette réorganisation augmente la valeur ajoutée de leur activité.

Pôle emploi entendrait donc, sous réserve des échanges en cours (dialogue de gestion et future convention) généraliser cette organisation au cours des années à venir⁶⁴. Il entend en parallèle développer des actions complémentaires consistant d'une part, **dès 2018, à réorienter les appels téléphoniques concernant l'indemnisation vers les conseillers « gestion des droits » de l'agence** de rattachement de l'usager et, d'autre part, **à développer des outils de nature à permettre aux conseillers « gestion des droits » à avoir une démarche proactive** (ciblage des usagers à solliciter et identification des moments clefs nécessitant un contact).

Au regard des conclusions de l'expérimentation, **la mission estime qu'envisager la généralisation de cette organisation répond en partie aux limites de l'organisation actuelle. Elle appelle toutefois l'attention sur plusieurs éléments :**

- ◆ **le transfert des appels téléphoniques** est susceptible de perturber l'activité des agences et notamment de celles fragiles sur ce volet « indemnisation » ; si la décision de déploiement est prise, le suivi des effets de ce transfert tant en termes de charges de gestion nouvelles qu'en termes de qualité de la relation téléphonique et de la réponse apportée devra nécessairement retenir l'attention ;
- ◆ **le développement d'outils** permettant aux conseillers « gestion des droits » de mieux organiser leur activité et notamment de prévenir les difficultés pouvant être rencontrées apparaît, au regard des constats effectués en agence comme primordial ; outre la mise à disposition d'outils pour chaque conseiller, le renforcement des outils de pilotage de la fonction, destiné aux différents niveaux hiérarchiques apparaît également à encourager ;
- ◆ **les évolutions des modes de relation avec les créateurs d'entreprise** doivent également être prises en compte puisque ceux-ci peuvent nécessiter de conserver un référent « accompagnement » pour mener à bien leur projet ou en cas d'échec de celui-ci.

Proposition opérationnelle n° 5 : Développer des outils permettant un pilotage renforcé de l'indemnisation (gestion des indus et trop perçus et prévention de ceux-ci).

Proposition opérationnelle n° 6 : Assurer un suivi des effets sur les charges et la qualité de la relation du transfert des appels téléphoniques vers les agences en 2018.

Proposition opérationnelle n° 7 : Au bénéfice des travaux assurés par l'opérateur, achever les réorganisations effectuées en créant des conseillers référents indemnisation.

⁶⁴ Cette rédaction a été précisée dans le cadre de la procédure contradictoire.

2.4.2. L'automatisation de la liquidation des droits et le renforcement de la fiabilité de l'indemnisation peuvent être approfondis, notamment en s'appuyant sur la déclaration sociale nominative

2.4.2.1. L'extension de l'automatisation au-delà du champ de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)

L'automatisation concerne actuellement, à titre principal, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) mais pas les autres allocations⁶⁵. S'agissant de l'ARE, l'automatisation accrue des décisions passerait par la prise en compte de populations particulières et limitées donnant lieu à des ouvertures et calculs de droits spécifiques en application de la réglementation applicable en matière d'assurance chômage⁶⁶. Ces autres allocations et situations concernent une faible part des volumes d'actes, hormis l'allocation de solidarité spécifique (ASS - 5 à 7 %), les rejets pour départ volontaire (4 %) et les intermittents du spectacle (1,5 %).

Pôle emploi souligne plusieurs difficultés limitant sa capacité à conduire de telles opérations d'automatisation, même en priorisant celles concernant les volumes les plus importants : la complexité des réglementations applicables et donc la difficulté à intégrer ces règles dans le système d'information, la difficulté à prioriser des développements informatiques de ce type dans un contexte de charges fortes de développement, les coûts de maintenance de systèmes dédiés du fait des évolutions régulières de la réglementation pour ces populations particulières, le besoin d'intensifier les échanges de données avec les autres acteurs de la sphère sociale pour disposer de plus d'éléments sur ces populations spécifiques.

⁶⁵ En effet, Pôle emploi gère (i) les allocations d'assurance chômage [allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), allocation de sécurisation professionnelle (ASP) pour les licenciés économiques bénéficiant du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) et allocation d'accompagnement personnalisé (AAP) pour les assistants parlementaires bénéficiant du parcours d'accompagnement personnalisé (PAP)], (ii) les allocations de solidarité [allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation temporaire d'attente (ATA - pour les bénéficiaires encore en stock), allocations de solidarité spécifiques aux intermittents du spectacle (APS et AFD), rémunération de fin de formation (RFF)] et (iii) une allocation pour son propre compte [la rémunération de formation Pôle emploi (RFPE)].

⁶⁶ On vise ici (i) au titre de la convention d'assurance chômage, les intermittents du spectacle (annexes 8 et 10), les salariés occupés hors de France par des organismes internationaux, ambassades et consulats (annexe 9), les VRP, journalistes, personnels navigants de l'aviation civile (annexe 1) ; (ii) les 26 accords d'application de la convention d'assurance chômage précisant les règles applicables à certaines situations dont certaines sont susceptibles d'être remises en cause par les évolutions législatives en cours (salariés qui n'exercent plus qu'une activité réduite à la veille de la fin de leur contrat de travail, activités professionnelles non salariées, démissions considérées comme légitimes) ; (iii) l'application des règlements communautaires.

Annexe I

La mission prend acte de ces différentes contraintes. Elle considère cependant que le développement des voies d'automatisation, même dans une approche partielle, doit être investigué et planifié par l'opérateur. Plusieurs dimensions pourraient ainsi être priorisées :

- ◆ l'automatisation de l'allocation de solidarité spécifique, en lien avec les réflexions actuelles conduites sur l'« allocation sociale unique » et les échanges de données de nature à faciliter la liquidation des prestations et leurs contrôles⁶⁷ ;
- ◆ les échanges de données concernant les salariés de particuliers, souvent multi employeurs ; ainsi les échanges actuels concernant les salariés à domicile et les assistantes maternelles ne répondent pas aux besoins et les données pouvant être fournies par les centres nationaux du chèque emploi service universel (CESU) et Pajemploi sont nombreuses et de nature à éviter de solliciter les demandeurs d'allocation relevant de ces champs et de faciliter la liquidation automatique⁶⁸ ;
- ◆ l'analyse des modalités ouvertes d'automatisation des traitements des demandes liées aux rejets pour départ volontaire et, le cas échéant, des intermittents du spectacle.

Ces chantiers apparaissent prioritaires au regard des actions conduites au sein de l'ensemble de la sphère sociale en matière de dématérialisation des demandes et traitements et de simplification des demandes formulées auprès des usagers (généralisation du principe « dites-le nous une fois »). Une approche complémentaire consisterait à simplifier la réglementation afin de permettre les demandes en ligne et les liquidations automatiques de droits. Tant les chantiers liés à l'« allocation sociale unique » que la perspective de réexamen de la convention d'assurance chômage sont des occasions de proposer ces simplifications.

2.4.2.2. La perspective du recours généralisé aux données issues de la déclaration sociale nominative

La DSN est de nature à permettre l'accès à deux types de données clefs pour procéder à l'ouverture des droits et à la liquidation des allocations dues :

- ◆ les attestations employeur (AE) remises aux salariés à l'issue de leur contrat de travail ;
- ◆ les éléments relatifs aux rémunérations perçues, tant pour procéder à la liquidation initiale des droits que pour prendre en compte les reprises d'activité.

À ce stade, si la DSN est largement utilisée⁶⁹, la qualité des données fournies doit encore être améliorée. Plusieurs limites concernent particulièrement Pôle emploi, notamment :

- ◆ les difficultés à rapprocher les bulletins de salaire produits par les demandeurs ou bénéficiaires d'allocations et les rémunérations issues de la DSN (fin 2017, une observation révélait que seuls 43,5 % des rapprochements se faisaient sans écart)⁷⁰ ;

⁶⁷ Voir en particulier L. Caussat, A. Delattre, M. Fuzeau, E. Walraet et I. Mendret, *La modernisation de la délivrance des prestations sociales*, rapport IGAS – IGF, juillet 2017 (<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article647>).

⁶⁸ Voir également l'annexe I relative aux services aux entreprises sur ce point.

⁶⁹ La DSN est désormais généralisée à la quasi intégralité des employeurs. 99 % des entreprises du périmètre actuel relèvent du dispositif et produisent des DSN chaque mois ce qui correspond à 1,5 M d'entreprises, 2 M d'établissements et plus de 19,9 M de salariés. Toutefois, les particuliers employeurs et particuliers recourant aux assistantes maternelles ne relèvent pas du champ de la DSN. Par ailleurs, la DSN est en cours de déploiement pour : les utilisateurs du titre emploi simplifié entreprise (TESE) et du chèque emploi associatif – démarrage en cours ; le secteur public - à partir de 2020 et jusque 2022 ; les activités du cinéma-spectacles - en 2020 ; le recouvrement des cotisations des salariés expatriés en 2021. Par ailleurs, les exclusions géographiques (entreprises non siretisées) font actuellement l'objet d'une étude pour leur intégration (entreprises monégasques, collectivités d'outre-mer, de Mayotte et de la Polynésie française).

⁷⁰ La mission souligne sur ce point que la fiabilité des informations transmises par la DSN ne peut être uniquement rapprochée de leur cohérence avec celles figurant dans les bulletins de salaire. En effet, l'opérateur ne dispose, à la connaissance de la mission, d'aucune assurance sur la fiabilité des attestations de salaire. *A contrario*,

Annexe I

- ◆ la qualité des déclarations mensuelles (relevé mensuel de mission – RMM) des entreprises de travail temporaire, qui ont été produites par deux canaux jusqu'en mai 2018 (le canal de déclaration dématérialisé existant avant la DSN a été supprimé à cette date⁷¹) ; la sensibilisation des entreprises au bon usage de la DSN (recensement correct des rubriques, rattachement correct des données à l'échéance concernée...) doit être renforcée ;
- ◆ les déclarations mensuelles des entreprises utilisant des CDD d'usage faites *via* la DSN ; outre sa complexité apparente, la solution proposée en DSN semblerait peu adaptée aux besoins des déclarants en ce qu'elle est limitée aux seuls employeurs recourant à des CDD *infra* mensuels ;
- ◆ les attestations employeurs dématérialisées (AED) issues de la DSN, qui se sont pour partie substituées aux autres attestations dématérialisées existantes, ne correspondent actuellement qu'à 25 % des AED.

Ces zones de non-qualité ont vocation à se résorber progressivement du fait des plans d'actions en cours sous l'égide du groupement d'intérêt public modernisation des données sociales (GIP MDS)⁷². De même, sur le champ des entreprises de travail temporaire, qui représentent près de 2 millions de missions par mois et près de 8 M d'attestations employeur actuellement sous format papier, les actions de fiabilisation en cours vont, de fait, avoir des effets et faciliter le recours exclusif à la DSN.

S'agissant, enfin, des attestations employeurs, de nombreux axes d'améliorations sont identifiés. Seuls 66 % des éditeurs de logiciels de paie ont mis à disposition de leurs clients les fonctionnalités permettant le signalement de fin de contrat de travail donc la production de l'attestation employeur dématérialisée et 21,3 % des entreprises l'utilisent : une action de généralisation de cette fonctionnalité dans les logiciels est nécessaire, elle devrait être assortie d'actions de sensibilisation des employeurs au respect de leurs obligations déclaratives. La prise en compte des contrats courts (qui représentent 60 à 70 % des AE reçues par Pôle emploi) demeure perfectible en termes de contenus. Enfin, aucune pénalité ne serait appliquée auprès des employeurs en cas de défaut d'émission d'une déclaration de signalement de fin de contrat.

Des actions concrètes d'amélioration vont donc être conduites :

- ◆ une nouvelle solution technique intégrant tant l'ensemble des fins de contrat que la problématique propre aux contrats courts (passage du signalement fin de contrat – FCT au signalement fin de contrat unique – FCTU) qui devait initialement être mise en œuvre au début de l'année 2019, va finalement être déployée en septembre 2019 ; elle a vocation à être accompagnée d'actions auprès des éditeurs de logiciels (intégration de cette fonctionnalité dans leurs produits) et d'une sensibilisation accrue des employeurs au respect de leurs obligations ; tant l'opérateur que la DGEFP n'ont pas été en mesure de préciser à la mission les délais nécessaires avant de généraliser l'utilisation des données issues de ce signalement FCTU ;
- ◆ des travaux conduits entre l'Acoss, Pôle emploi et l'Unédic conduiront à appliquer des pénalités en cas de défaut de déclaration de fin de contrat dès 2019 ce qui aura un effet sur le volume des déclarations des employeurs ;

une fois que les utilisateurs se seront appropriés le *process*, la DSN présente *a priori* un niveau de fiabilité équivalent sinon supérieur puisque les informations sont directement issues des systèmes comptables et ressources humaines des déclarants.

⁷¹ Ainsi, les conflits existant actuellement entre les deux canaux et appelant une intervention manuelle d'un agent seront supprimés à compter de juillet 2018.

⁷² Ajout de nouveaux contrôles dans la version de janvier 2019 de la norme DSN, proposition de nouveaux contrôles à implémenter par les éditeurs dans leurs logiciels, lancement de travaux avec les éditeurs et les déclarants sur la cohérence des données de paie DSN et les modalités de régularisations...

Annexe I

- ◆ d'ores et déjà, le nombre d'AED transmise *via* la DSN parvenant à Pôle emploi augmente régulièrement (+ 45 000 entre décembre 2017 et mai 2018 soit une hausse de 16 % en cinq mois) ; de plus, la qualité des attestations employeur fournies *via* la DSN est satisfaisante : 16 % d'erreurs⁷³ étaient constatées d'après Pôle emploi en 2017, taux ramené en 2018 à 11 % ; la non qualité des données DSN serait désormais équivalente voire inférieure à celle constatée pour les autres attestations employeur transmises par voie dématérialisée à l'opérateur⁷⁴. Malgré ces améliorations très fortes, la prudence liée à l'intégration de cette solution et la volonté de verser les allocations au montant le plus exact conduiraient, aux dires des experts rencontrés par la mission, à surinvestir dans les contrôles (les agents considéreraient que les données DSN présenteraient plus d'anomalies) et à demeurer vigilant sur ces données nouvelles ; au-delà, hormis la logique d'externalisation du traitement des AE (voir *supra*), les processus applicables ne semblent pas avoir été rajustés et repensés pour permettre de conduire les évolutions liés à la DSN.

Les perspectives d'automatisation accrue d'intégration de données, de contrôle, d'ouverture des droits et de liquidation des allocations liées à la DSN sont donc extrêmement tangibles au cours de la période conventionnelle à venir. Elles permettront de renforcer la qualité des actions menées et seront source d'efficacité.

2.4.2.3. Plusieurs conditions de réussite doivent être réunies pour générer les gains escomptés

L'extension de l'automatisation à des champs autres que l'ARE nécessiterait une priorisation des développements informatiques correspondants, une intensification des échanges avec les partenaires et la mise à l'agenda par ces partenaires et les tutelles de ces échanges ainsi que d'une action de simplification dans le cadre des chantiers en cours (« allocation sociale unique » et réexamen annoncé de la convention d'assurance chômage).

La DSN constitue un chantier partenarial par nature : les gains escomptés ne peuvent donc être effectifs que si les préoccupations de Pôle emploi sont prises en compte par le GIP MDS et que les actions de développement informatique et de sensibilisation sont mises en œuvre par l'ensemble des parties prenantes. À cet égard, la dépriorisation récente du déploiement du traitement FCTU du début 2019 à septembre 2019 constitue un mauvais signal, qui doit retenir l'attention des décideurs publics.

⁷³ Note technique transmise à la mission par Pôle emploi en juillet 2018

⁷⁴ Les données de décembre 2017 à mai 2018 sont issues des indicateurs remis lors du COPIL « maîtrise d'ouvrage stratégique » de la DSN tenu en mai 2018, transmis par la DGEFP. Dans celles-ci, en mai 2018, les AE transmises *via* DSN (AEDSN) sont (i) pour 11 % en anomalie complète ce qui ne permet pas leur traitement, (ii) pour 24,2 % avec une anomalie qui a pu être corrigée par intervention humaine avant intégration dans le système d'information et, enfin, (iii) pour 64,8 % sans aucune anomalie et donc intégrées automatiquement. Pour ces mêmes catégories, les AE transmises par voie dématérialisée autre que la DSN (AED) se répartissent respectivement à 10,3 %, 36,6 % et 53,1 %. Les niveaux de qualité sont comparables voire supérieurs car les AEDSN sont plus souvent intégrées automatiquement dans le système d'information que les AED. Cela conduit à envisager la fermeture de l'AED au profit de l'AE DSN en lien avec les chantiers en cours (FCTU en particulier).

Annexe I

Au-delà, les tutelles devraient soutenir les actions conduites par Pôle emploi afin de pouvoir procéder à l'exploitation des données de la DSN dans les conditions exprimées ci-dessus⁷⁵. Elles devraient en outre veiller à ce que les actions (développements informatiques en particulier) nécessaires à la généralisation de l'exploitation des données de la DSN soient conduites dans les plannings prévus et que des décisions publiques (plans d'actions, évolution de la réglementation) ne remettent pas en cause les calendriers de déploiement. Elles devraient enfin accompagner les démarches conduites auprès de la CNIL afin de garantir que l'opérateur dispose des autorisations nécessaires dans des délais compatibles avec les mises en production des solutions nouvelles.

S'agissant de Pôle emploi, le développement de l'exploitation des données issues de la DSN nécessite plusieurs approches :

- ◆ un réexamen des processus actuels de travail pour, progressivement, utiliser la DSN comme unique élément déclaratif (attestations employeurs en particulier) ;
- ◆ l'évolution structurelle et au fil de l'eau des systèmes d'information pour leur permettre d'intégrer les données DSN comme les données de base permettant l'ouverture et la liquidation des droits ;
- ◆ la mise en place de contrôles embarqués mobilisant les données issues de la DSN (données administratives et données déclaratives) de nature à automatiser les vérifications, à fiabiliser les données du fichier de l'opérateur et à diminuer les interventions directes des agents.

Proposition opérationnelle n° 8 : Élaborer, entre les tutelles et Pôle emploi, un plan pluriannuel de déploiement et d'utilisation de la DSN dans toutes ses dimensions et un plan d'automatisation accrue de l'indemnisation.

2.4.3. La conduite de ces différentes actions est de nature à permettre des gains significatifs au cours de la période 2020-2022

Pôle emploi n'a pas réalisé de projections sur ces différentes évolutions, estimant qu'à ce stade elles demeurent incertaines et à confirmer.

Pour la mission, les gains constatés au cours de la période précédente ne sont pas directement susceptibles d'être reconduits car ils résultent d'un mouvement plus général de rénovation de l'offre de service (NPDE, accueil) et de réorganisation des services (accord GPEC de 2016). Il n'en demeure pas moins que, sous l'effet de ces évolutions déjà réalisées, l'automatisation va continuer à se développer et générer des gains qui ne peuvent être estimés à ce stade mais devront être suivis.

Les perspectives offertes par le développement de l'automatisation et le recours massif aux données de la DSN sont prometteuses : ainsi, l'intégration, à compter de 2019, des attestations employeur dans le cadre de la DSN est de nature à générer des gains extrêmement importants (la quasi intégralité des attestations employeurs serait produite *via* le FCTU et notamment celles concernant les contrats courts).

Les conditions de réussite à remplir sont néanmoins nombreuses et les différentes échéances actuelles concernent l'exercice 2019. Il n'est pas certain que l'ensemble des gains liés à l'automatisation et au recours accru à la DSN soit identifiable au moment de la conclusion de la convention. Une clause de revoyure semble donc nécessaire sur ce point.

⁷⁵ La mission ne prend pas position sur la demande de Pôle emploi de disposer des données DSN pour l'ensemble des salariés et non pour les seuls salariés demandeurs d'emploi, demande qui répond à une autre logique et dont la nécessité opérationnelle n'a pas été audité par la mission. Cette note de bas de page a été précisée dans le cadre de la procédure contradictoire.

Proposition opérationnelle n° 9 : Sur la base de la feuille de route élaborée par Pôle emploi et les tutelles et des projections de gains calculées par l'opérateur, ajuster les trajectoires de performance au second semestre 2019 pour prendre en compte les gains liés à l'automatisation et en particulier ceux liés à l'exploitation généralisée des données issues de la DSN.

2.4.4. La gestion des cas problématiques et la prévention des indus pourraient être améliorées

L'importance des indus et trop perçus et le poids des problématiques d'indemnisation dans les réclamations ainsi que les éventuelles différences territoriales justifient une action renouvelée. Compte tenu des taux de satisfaction très élevés enregistrés par l'opérateur, la période conventionnelle à venir pourrait utilement être centrée sur l'analyse des éléments de non qualité et les parcours des usagers ayant rencontré des difficultés.

En premier lieu, les travaux consacrés à ces questions demeurent parcellaires. Au-delà des nécessaires actions d'audit conduites et qui devraient être reconduites, une évaluation plus globale mériterait d'être réalisée. Cet aspect n'a, semble-t-il, à ce stade, pas retenu l'attention comme cela a pu être le cas dans d'autres réseaux de protection sociale⁷⁶. En particulier, une évaluation plus fine des parcours des usagers insatisfaits ou présentant des indus serait à développer afin d'affiner les logiques d'action de l'opérateur.

Proposition opérationnelle n° 10 : Évaluer les motifs d'insatisfaction liés à l'indemnisation et les parcours des usagers présentant des indus pour mieux apprécier ces phénomènes et définir des modes d'action plus adaptés ; intégrer dans ces réflexions les actions conduites par les autres acteurs publics.

Par ailleurs, la question de l'indemnisation est peu abordée dans le cadre de la convention tripartite et donne lieu à un nombre limité d'actions et d'indicateurs pouvant conduire à une approche partielle. Pour autant, l'indemnisation demeure un pan essentiel de l'activité de l'opérateur qui agit en ces matières pour le compte de l'assurance chômage et de l'Etat. Au-delà des éléments susceptibles de figurer dans le texte conventionnel, une action régulière de *reporting* sur cette activité apparaît devoir être assurée par l'opérateur au profit de ses partenaires conventionnels. Sur ce point l'opérateur a déploré des sollicitations multiples, les autres partenaires, de leur côté, déplorant parfois ne pas disposer de suffisamment d'informations. La mise en place d'un *reporting* annuel pourrait être de nature à lever ces difficultés.

Proposition opérationnelle n° 11 : Élaborer un compte rendu annuel à l'attention de l'Unédic et de l'État sur la gestion de l'indemnisation comprenant l'ensemble des données statistiques et de gestion.

⁷⁶ Des réflexions dédiées ont été et sont conduites dans les autres réseaux de protection sociale. En particulier, une démarche renouvelée a été mise en œuvre dans la branche famille de la sécurité sociale suite au rapport de P.Ricordeau, C.Mounier, P.Bazin, P.Cunéo et B.Parent, *Les indus de la branche famille*, rapport IGAS-IGF (n° 2013-076R et 2013-M-050-02), juillet 2013.

Annexe I

Suite à l'audit concernant les indus et trop-perçus, plusieurs actions pourraient être conduites et notamment :

- ◆ permettre la déclaration de plusieurs activités lors de l'actualisation ; en effet, à ce stade, le demandeur d'emploi doit déclarer sur une ligne unique l'ensemble des périodes travaillées et les rémunérations perçues ce qui peut être source d'erreur ; il est envisagé de permettre de déclarer chaque activité de manière différenciée ;
- ◆ faire évoluer le calendrier d'actualisation pour permettre aux demandeurs d'emploi d'actualiser leur situation au titre du mois M uniquement à partir du 1^{er} du mois M+1 ; en effet, l'actualisation peut être assurée actuellement dès le 28 du mois M ; une fois saisie, elle ne peut être modifiée, ce qui peut conduire à des erreurs pour les demandeurs d'emploi actualisant leur situation le 28 puis reprenant une activité ;
- ◆ alerter, lors de l'actualisation, l'allocataire sur la connaissance par Pôle emploi de rémunérations qui lui ont été versées⁷⁷.

La mission partage l'opportunité de ces approches et souligne la nécessité d'envisager, dans le respect des charges informatiques qu'elles représentent, leur mise en œuvre au cours des années à venir. Elles pourraient utilement être prolongées par l'analyse des pistes suivantes pouvant être mises en œuvre à moyen ou long terme :

- ◆ alléger l'actualisation demandée aux demandeurs d'emploi en pré-remplissant leurs déclarations des données issues de la DSN ;
- ◆ envisager la possibilité pour les demandeurs d'emploi de rectifier leurs déclarations soit au cours de la période d'actualisation soit postérieurement à celle-ci (un programme de « divulgation volontaire » assorti d'un plan d'échelonnement de la dette pourrait ainsi être mis en œuvre) ;
- ◆ étudier les effets de limiter le champ de l'actualisation actuelle en se basant non plus sur les éléments demandés à l'utilisateur mais sur les données issues de la DSN compte tenu, à terme, de sa généralisation et de sa fiabilité.

Proposition opérationnelle n° 12 : Faire évoluer les systèmes de gestion et d'information pour mieux prévenir les indus et trop perçus.

Enfin, la problématique des indus et trop perçus et de leur remboursement est, par nature globale : les organismes sociaux sont souvent confrontés aux mêmes profils ou aux mêmes individus. Des échanges renforcés avec les autres organismes de protection sociale obligatoire seraient de nature à mutualiser les bonnes pratiques et à faciliter l'élaboration de démarches coordonnées d'action vis-à-vis de certains débiteurs.

Proposition opérationnelle n° 13 : Sous l'égide de l'État, développer les échanges de pratiques et d'information pour renforcer l'efficacité de la prévention et du recouvrement des indus et trop-perçus d'allocations.

⁷⁷ Une piste complémentaire consisterait à généraliser les paiements provisoires. Au vu des délais et des éléments produits, elle n'a pu être évaluée par la mission.

3. Le retour à l'emploi et la satisfaction des usagers se sont améliorés, dans un contexte de reprise du marché du travail

3.1. La convention tripartite a été mise en œuvre dans un contexte de reprise marquée du marché du travail, mais le développement des contrats courts a limité la baisse des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi

La convention, conclue le 18 décembre 2014 et couvrant les années 2015 à 2018, a été mise en œuvre dans un contexte de chômage élevé mais d'amélioration progressive du marché du travail. Au deuxième trimestre 2015, le nombre de chômeurs au sens du BIT a atteint un pic à 2,9 millions en France métropolitaine et la reprise progressive de l'emploi a conduit à une baisse continue du nombre de chômeurs, qui s'établit à 2,6 millions au premier trimestre 2018. Entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2018, 750 500 emplois salariés ont été créés par l'économie française contre 11 300 les trois années précédentes. 77 000 emplois ont encore été créés au premier semestre 2018.

Toutefois, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A (DEFM A) a décru beaucoup moins nettement (cf. graphique 9) : sur la période 2015-2018, il a baissé d'environ 70 000 personnes contre une baisse de 300 000 pour le chômage au sens du BIT. Le taux de chômage au sens du BIT s'établissait ainsi à 8,9 % en France métropolitaine début 2018, soit un niveau très proche de sa moyenne depuis 1985 (8,7 %) alors que le nombre de DEFM A, bien qu'en légère baisse, restait à un niveau élevé, à 3,4 millions.

Cette différence entre les sources (taux de chômage BIT et DEFM) n'est pas anormale, puisque les deux mesures sont différentes (cf. encadré 9), mais elle surprend par son ampleur. Dans une étude de 2016, l'Insee⁷⁸ détaillait les causes de l'accroissement de l'écart entre ces deux sources sur la période précédente (2013-2016)⁷⁹. Cette étude a été actualisée en 2018 et la période d'analyse étendue à 2013-2017⁸⁰ :

- ◆ environ la moitié de l'accroissement de l'écart provenait d'une extension du « **halo autour du chômage** » : cette hausse est portée à la fois par des personnes qui ne cherchent pas d'emploi pour des raisons de **découragement**, et par des personnes qui sont indisponibles et ne cherchent pas d'emploi car elles éprouvent des **difficultés à concilier leur situation avec un emploi** (maternité, études, personne dépendante à charge, invalidité, longue maladie) ; les hommes sont plutôt dans la première catégorie, alors que les femmes sont majoritaires dans la seconde ; dans les deux cas, relativement à la part qu'ils représentent parmi les DEFM A et dans le halo, les seniors y contribuent plus que les autres tranches d'âge ;
- ◆ l'autre moitié de l'accroissement de l'écart provient de l'augmentation du nombre de personnes inactives hors du halo ; cette augmentation tient en grande partie aux personnes de 25 à 49 ans inactives et en dehors du halo (c'est-à-dire qui déclarent ne pas souhaiter travailler) car elles ont des **problèmes de santé ou s'occupent d'enfants ou de personnes à charge**.

⁷⁸ « Comparaison sur la période récente entre l'évolution du chômage au sens du BIT et celle du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à Pôle emploi », *Note de Conjoncture*, juin 2016, pp 81-84.

⁷⁹ Les différences indiquées ci-après sont liées aux réponses des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête emploi. La première catégorie indiquée ci-après déclare souhaiter travailler alors que la seconde déclare ne pas souhaiter travailler.

⁸⁰ Source : Insee, Emploi, chômage et revenus d'activité, édition 2018.

Néanmoins, la nette reprise des créations d'emploi favorise la réalisation des objectifs de Pôle emploi, en particulier en ce qui concerne l'indicateur de retour à l'emploi (ICT 1), construit en utilisant les déclarations préalables à l'embauche (DPAE). Entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2018, le nombre de DPAE en France est passé de 1,73 M à 2,07 M, soit une hausse de 19,7 %.

Encadré 9 : Chômeurs au sens du BIT et demandeurs d'emploi inscrits à pôle Emploi

Le **chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)** et l'inscription sur les listes de Pôle emploi sont deux concepts différents. Est chômeur au sens du BIT toute personne de 15 ans ou plus qui n'a pas travaillé au moins une heure pendant une semaine de référence, est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois. Le chômage au sens du BIT est mesuré chaque trimestre par l'enquête Emploi de l'Insee, qui interroge un échantillon représentatif de la population d'environ 111 500 personnes de 15 ans et plus.

La définition du BIT ignore certaines interactions qu'il peut y avoir avec l'emploi (travail occasionnel, sous-emploi), ou avec l'inactivité : en effet, certaines personnes souhaitent travailler mais sont « classées » comme inactives, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler sous deux semaines, soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi. Ces personnes forment ce qu'on appelle un « halo » autour du chômage.

Ce « halo » est calculé par l'Insee à partir de l'enquête Emploi.

L'inscription sur les listes de Pôle emploi résulte quant à elle d'une démarche administrative. Le nombre mensuel de **demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)** inscrits sur les listes de Pôle emploi est issu des fichiers de gestion des listes et produit par Pôle emploi et la DARES. La catégorie A (« DEFM A ») correspond aux demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi au cours du mois.

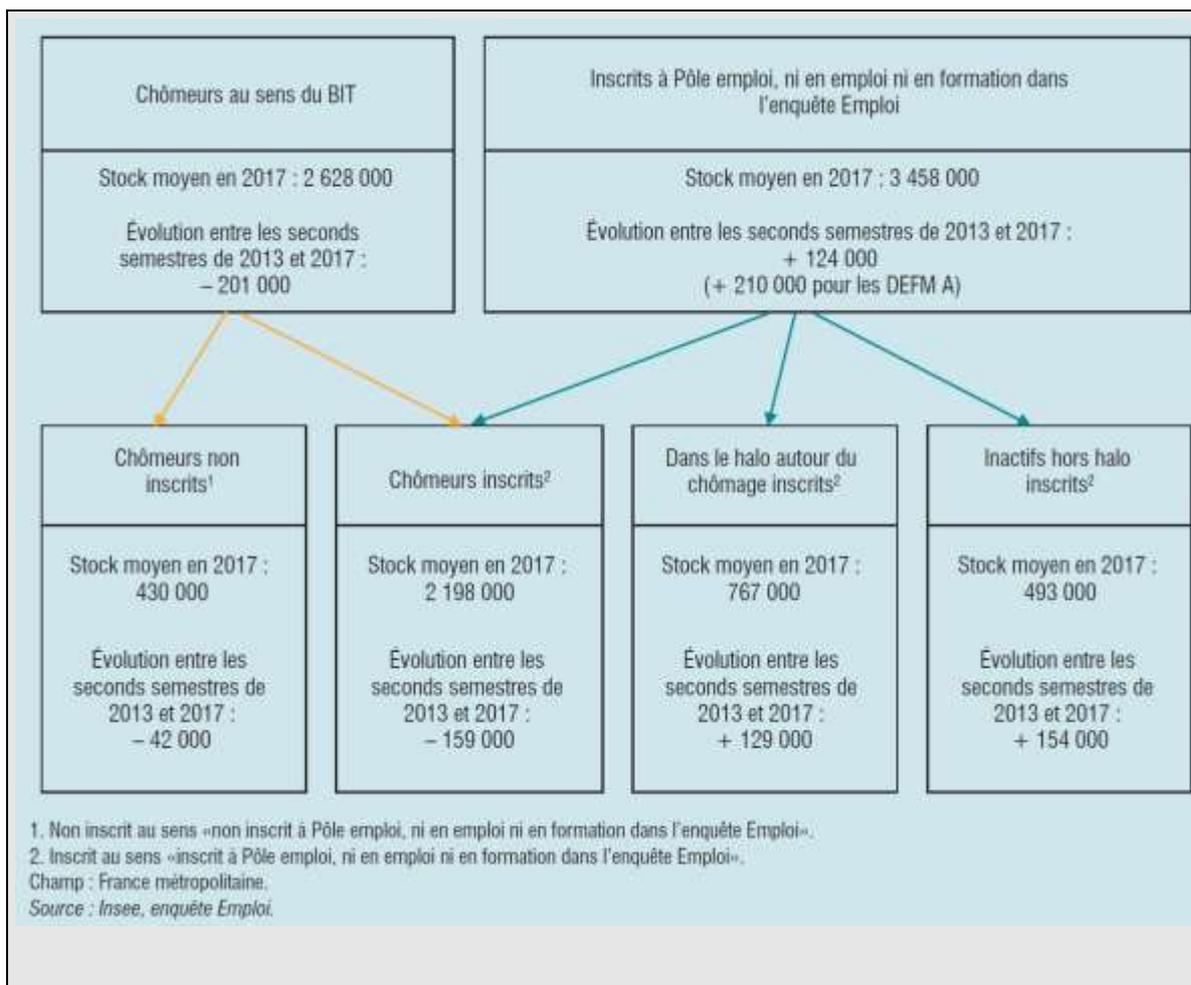
Les autres catégories regroupent en effet soit des demandeurs d'emploi qui ont exercé une activité réduite courte (moins de 78 heures dans le mois, catégorie B) ou longue (plus de 78 heures, catégorie C), soit des personnes non tenues de faire des recherches d'emploi, qu'elles soient en stage, en contrats aidés, ou pour d'autres raisons (catégories D et E).

La catégorie A est donc conceptuellement la plus proche du concept du BIT. Cependant plusieurs facteurs peuvent expliquer l'écart entre les deux mesures :

- **le comportement d'inscription.** En effet, selon les règles d'indemnisation, les obligations posées aux titulaires de minima sociaux, le souhait de bénéficier des services Pôle emploi, le nombre d'inscrits à Pôle emploi peut varier à chômage BIT inchangé. Cet effet est globalement indépendant de l'action de l'opérateur ;
- **le comportement de radiation de l'opérateur.** Le code du travail précise ainsi onze causes de radiation des listes mais la mise en œuvre de la gestion de la liste peut varier dans le temps et dans l'espace (cf. ci-après). Ce facteur est clairement dépendant de l'action de l'opérateur ;
- **l'écart de concept, notamment relatif à la question de la disponibilité.** Les DE peuvent très bien restés inscrits à Pôle Emploi tout en n'étant pas immédiatement disponibles ;
- **un écart statistique.** Le chômage BIT étant mesuré par une enquête, un écart statistique est possible même si la taille d'échantillon est élevée. Toutefois, cet effet est résiduel comme le note la décision de l'autorité de la statistique publique (ASP) de mars 2018⁸¹, le nombre d'inscrits à Pôle emploi selon l'enquête Insee étant très proche de celui comptabilisé par Pôle emploi.

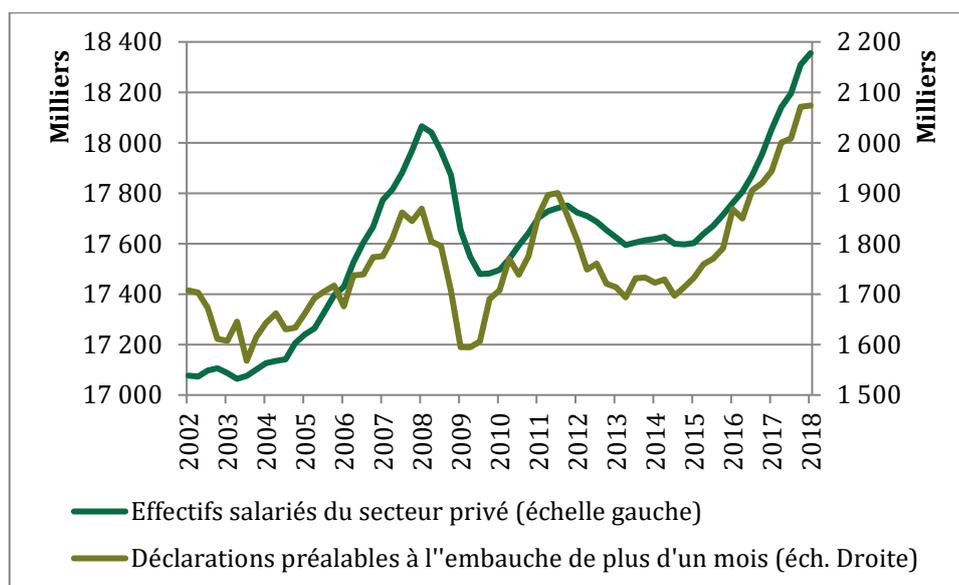
⁸¹ http://www.autorite-statistique-publique.fr/asp/pdf/asp_pv_28_03_2018.pdf

Annexe I



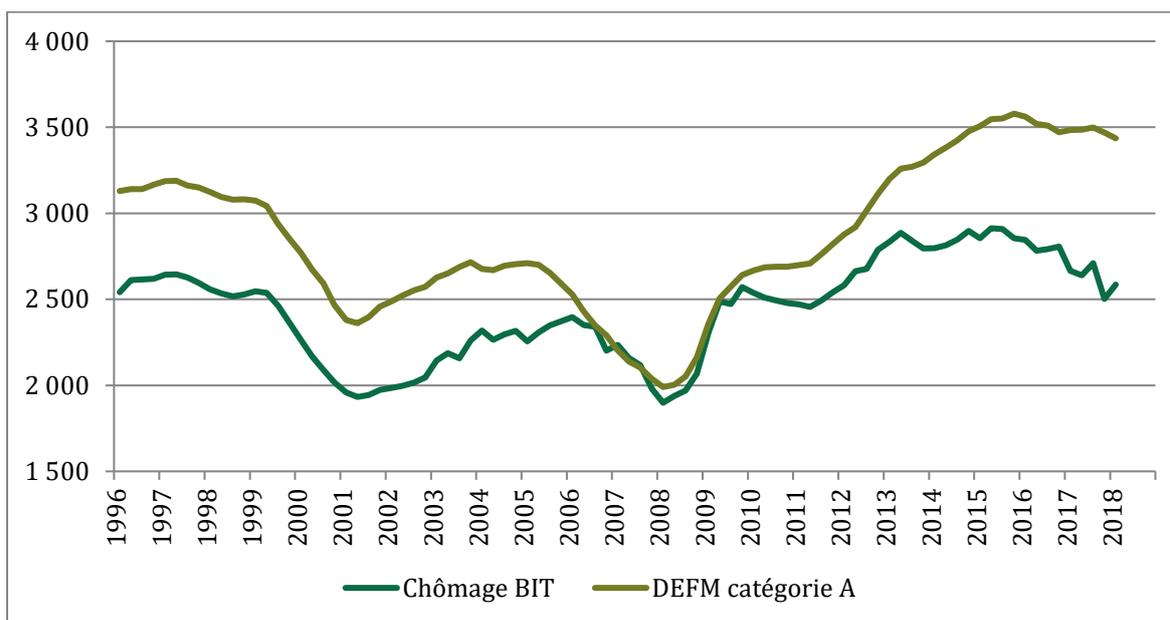
Source : Insee, *Emploi, chômage et revenus d'activité*, édition 2018.

Graphique 8 : Effectifs salariés et déclarations préalables à l'embauche en France (données trimestrielles CVS-CJO)



Source : Acoss.

Graphique 9 : Chômeurs au sens du BIT et demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A à Pôle emploi en France métropolitaine (nombre en milliers)



Source : Dares, Insee.

3.2. La fragmentation du marché du travail pousse à la hausse le nombre de personnes relevant de l'action de Pôle emploi

La forte reprise de l'emploi et la baisse du taux de chômage n'ont, à ce stade, pas enrayé la fragmentation du marché du travail :

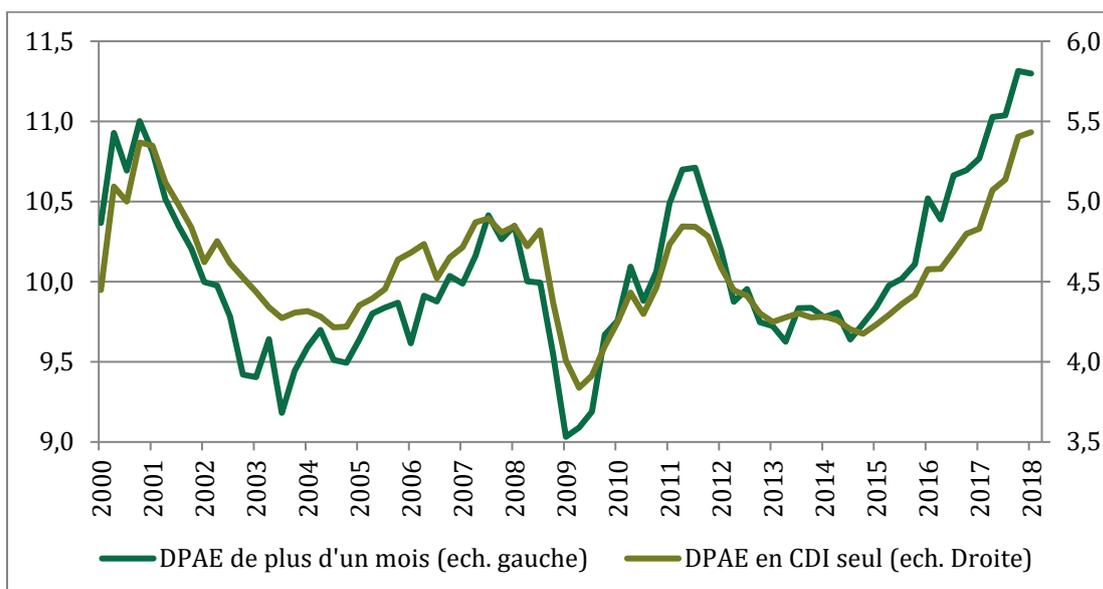
- ◆ la part de l'emploi à durée limitée continue d'augmenter à 15,4 %⁸² de l'emploi salarié en 2017, un niveau historiquement élevé en hausse de 1,9 point depuis 2009 ;
- ◆ le taux de rotation de la main d'œuvre est également en forte hausse : le taux d'entrée dans l'emploi⁸³ a été multiplié par 2,5 en vingt ans, passant de 42,1 % en 1998 à 106,1 % en 2017, essentiellement du fait d'une utilisation accrue des CDD très courts (de moins d'un mois) ; même pour les contrats plus longs (CDI et CDD de plus de 30 jours), le taux de rotation calculé comme le ratio des déclarations à l'embauche et du stock d'emplois est en forte hausse traduisant une durée moyenne des contrats de plus en plus courte ;
- ◆ en revanche, après une hausse entre 2003 et 2007, le taux de sous-emploi (temps partiel subi) est assez stable -autour de 6 %- depuis dix ans.

⁸² Source : Insee, Emploi, chômage et revenus d'activité, édition 2018.

⁸³ Défini par la DARES comme le ratio entre le nombre d'embauches sur la période et le nombre d'emplois salariés en moyenne sur la période.

Annexe I

Graphique 10 : Taux trimestriel de rotation de la main d'œuvre (calculé comme le ratio entre les déclarations préalables à l'embauche et l'emploi salarié privé en %)



Source : Acofs.

La hausse de la rotation de la main d'œuvre se traduit par une part de la population ayant connu le chômage à un moment dans l'année beaucoup plus importante que par le passé, à taux de chômage donné. En 2017, un actif sur cinq s'est retrouvé au chômage au moins une fois sur 12 mois dans un contexte de chômage moyen sur la période de 9,2 % (de l'ordre de un sur onze).

Si l'on élargit la notion de chômage à l'ensemble des personnes subissant une contrainte sur le marché du travail (sous-emploi, halo du chômage ou chômage) alors :

- ◆ d'une part, la proportion de personnes contraintes a plus fortement augmenté que le taux de chômage à 18,7 % en 2017 en hausse de 3 points depuis 2008 contre une hausse de 1,9 point du taux de chômage BIT sur la période ;
- ◆ d'autre part, la proportion d'individus ayant été au moins une fois contraint sur le marché du travail durant une année culmine à 31,6 % soit près d'un participant sur trois, en hausse de 5 points sur la période.

Annexe I

Cette fragmentation liée à l'expansion des contrats à durée déterminée peut expliquer le comportement d'inscription des demandeurs d'emploi à Pôle emploi. Ainsi le nombre de DE de catégories C a augmenté de 34 % entre janvier 2015 et avril 2018. En particulier, plus de 600 000 personnes travaillant à temps complet (considérés comme « hors portefeuille »), sont enregistrés à Pôle emploi, en hausse de 59 % sur la même période. Ces évolutions appellent plusieurs commentaires sur les résultats et la charge de travail de Pôle Emploi relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi :

- ◆ l'écart entre le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi et la mesure du chômage BIT tient pour partie à des questions structurelles liées à la hausse de la fragmentation du marché du travail. **La charge de travail de Pôle emploi ne peut donc pas se mesurer à l'aide de l'indicateur du chômage au sens du BIT.**
- ◆ la hausse du taux de rotation de la main d'œuvre a facilité la réalisation du premier indicateur de la convention tripartite (nombre de retours à l'emploi depuis plus de 30 jours), ce paramètre n'étant pas pris en compte dans la modélisation visant à distinguer les effets de la conjoncture et des modifications structurelles du marché du travail (sa hausse est trop récente pour que son effet puisse être identifié par une estimation sur le passé). **Le dépassement des objectifs de l'ICT 1 au-delà des seuls effets conjoncturels ne peut donc pas être intégralement imputé à l'action de l'opérateur.**
- ◆ le développement des emplois très courts n'est pas retracé dans le retour à l'emploi tel que mesuré par les indicateurs de la convention tripartite, qui se limitent au nombre de retours sur des contrats de plus de 30 jours. Compte tenu de la logique de pilotage par les résultats retenue par l'opérateur et de la forte appropriation des indicateurs conventionnels par les agents, cette absence peut avoir pour effet de ne pas inciter les conseillers à promouvoir l'accès des demandeurs d'emploi à l'emploi pour une durée très courte. De fait, sans garantie de généralité, les entretiens de situation ou de suivi auxquels la mission a pu assister n'ont pas relayé les offres de ce type dans la sélection réalisée avec le demandeur d'emploi en entretien.

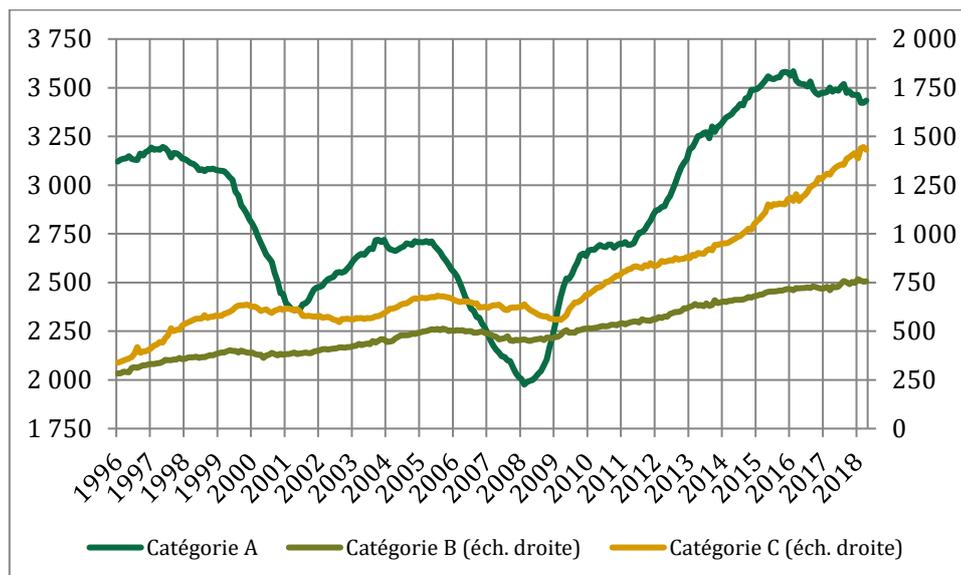
L'opportunité de favoriser les reprises d'emploi dans des contrats courts (moins de 30 jours) peut faire débat. En effet, si elle peut être un moyen de contribuer à la baisse du taux de chômage structurel voire constituer un élément du parcours de retour à l'emploi durable, elle peut présenter un risque d'enfermement dans la précarité. Les études menées par des universitaires pour Pôle emploi sur ce sujet⁸⁴ tendent cependant à conclure à l'existence d'un effet « tremplin » des activités réduites vers le retour à l'emploi durable et que les titulaires de ces emplois ne sont pas stigmatisés dans la suite de leur carrière (cf. *infra*, partie 4.7).

Si le choix, qui s'apparente schématiquement à un arbitrage entre niveau du chômage et qualité de l'emploi, relève d'une préférence collective, les résultats des études suggèrent de mieux prendre en compte cette forme d'emploi. À tout le moins, **Pôle emploi pourrait se doter d'un indicateur complémentaire de ceux existants relatif au nombre de demandeurs d'emploi quittant la catégorie A chaque mois pour reprise d'emploi, sans considération de durée.**

Proposition opérationnelle n° 14 : Enrichir les indicateurs existants relatifs au nombre de demandeurs d'emploi quittant la catégorie A chaque mois pour reprise d'emploi, par un indicateur comprenant les emplois de toute durée.

⁸⁴ Éclairages et Synthèses n°23, septembre 2016, Pôle emploi.

Graphique 11 : Demandeurs d'emploi en fin de mois par catégorie



Source : Dares, Pôle emploi.

3.3. La hausse des difficultés de recrutement dans un contexte de chômage encore élevé met en lumière l'enjeu de la formation des demandeurs d'emploi

À 8,9 % au premier trimestre 2018, le chômage est encore un peu supérieur à son niveau moyen depuis 1985. Malgré ce niveau relativement élevé, les entreprises sont nombreuses à éprouver des difficultés de recrutement : début 2018, 42 % des industriels et 37 % des entreprises de services déclaraient rencontrer de telles difficultés, des niveaux inégaux depuis début 2008 lorsque le taux de chômage atteignait 6,8 % en France métropolitaine. Ce constat se retrouve dans l'enquête « Besoins de main d'œuvre » menée par Pôle emploi chaque année : en 2018, 44,4 % des entreprises jugeaient leurs recrutements « difficiles », une proportion inédite depuis 2011.

L'Insee interroge par ailleurs les entreprises⁸⁵ sur les barrières à l'embauche qu'elles ressentent. Il en ressort (cf. tableau 13) que le principal frein à l'embauche provient du manque de main d'œuvre qualifiée disponible (les entreprises citant ce facteur représentent 32 % de l'emploi salarié) devant l'incertitude économique (25 %), qu'on peut interpréter comme l'insuffisance de demande, le coût de l'emploi (22 %) et la réglementation (17 %). Le principal problème d'offre de l'économie française semble ainsi provenir de l'inadéquation entre l'offre de travail, relativement nombreuse au regard du nombre de demandeurs d'emploi, et la demande de travail des entreprises. Dans le détail, les secteurs les plus frappés par l'absence de main d'œuvre compétente disponible sont l'ensemble des métiers du bâtiment (50 %), le transport routier de marchandises (48 %), les industries automobiles (69 %), agroalimentaires (38 %) et les « autres industries⁸⁶ » (39 %).

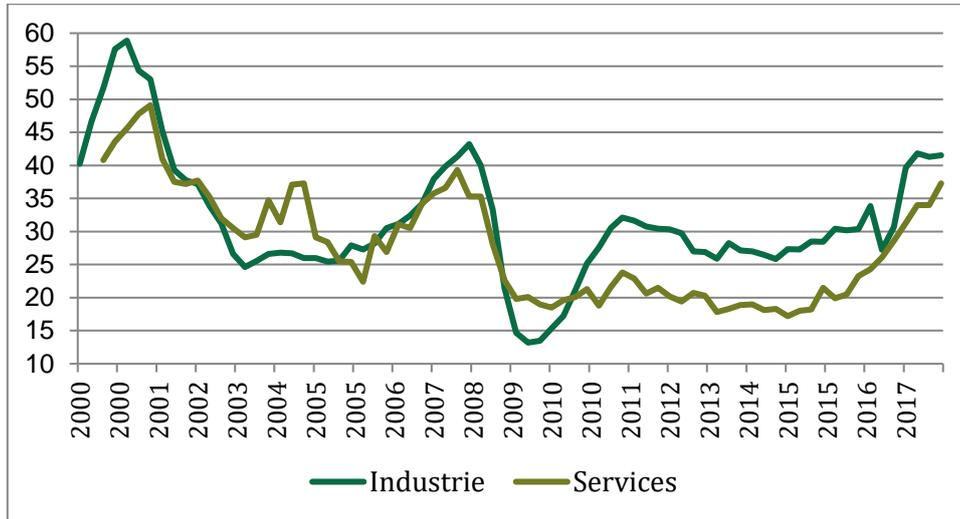
⁸⁵ Cf. La moitié des entreprises signalent des barrières à l'embauche, Insee focus n°106, décembre 2017.

⁸⁶ Niveau C5 de la Nomenclature d'activité Française. Ce secteur regroupe la moitié de l'industrie, notamment la chimie, la pharmacie, la métallurgie, le textile, l'industrie du bois ou du caoutchouc.

Annexe I

Si des questions d'attractivité ne peuvent être exclues pour expliquer ces difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité, l'enjeu de la formation et de la mobilité à la fois professionnelle et géographique paraît ainsi central pour Pôle emploi dans la perspective d'assurer une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail. De ce point de vue, le développement d'une approche par les compétences plutôt que par métiers est une évolution positive qui répond à la nécessité de mobilité professionnelle en identifiant les compétences exportables vers les métiers en tension.

Graphique 12 : Part des entreprises déclarant rencontrer des difficultés de recrutement (en %)



Source : Insee, Enquêtes de conjoncture.

Tableau 13 : Part des entreprises citant chaque barrière à l'embauche (en % de l'emploi salarié du secteur)

	Industrie	Services	Bâtiment	Ensemble
Main-d'œuvre compétente indisponible	38	29	50	32
Incertitude économique	32	21	43	25
Coûts liés à l'emploi	20	21	33	22
<i>Coûts de recrutement</i>	5	7	10	7
<i>Cotisations sociales trop élevées</i>	17	15	29	17
<i>Niveau des salaires trop élevé</i>	6	7	9	7
Réglementation	19	15	30	17
<i>Coûts de licenciement</i>	10	9	20	10
<i>Risques juridiques associés au licenciement</i>	13	11	22	12
<i>Pérennité de la législation du travail</i>	11	9	18	10
Autres	6	7	4	7

Source : Insee Focus n°106, décembre 2017.

3.4. Comme lors des phases précédentes de baisse du chômage, la baisse profite à toutes les catégories, en particulier les plus éloignées du marché du travail

Lors des phases précédentes de baisse du chômage (1998-2001 et 2006-2008), la baisse du chômage – d’ampleur et d’une durée supérieures à celle actuellement constatée – était relativement homogène selon les catégories de diplôme et l’ancienneté au chômage (cf. tableau 14 et Tableau 15).

La baisse en cours depuis 2015 est un peu plus profitable aux catégories qui seraient spontanément vues comme les plus éloignées du marché du travail :

- ◆ la baisse du nombre de chômeurs peu diplômés (- 14 %) est supérieure à la baisse totale (- 10 %) ;
- ◆ la baisse du nombre de chômeurs de longue durée (- 15 % pour 1 à 2 ans, - 11 % pour plus d’un an) est plus marquée que pour les chômeurs de moins d’un an (- 7 %) – qui peuvent être en partie des chômeurs d’origine « frictionnelle ».

Cet aspect est également observable sur les demandeurs d’emploi inscrits en fin de mois (DEFM) de catégorie A (cf. tableau 16). Lors des trois derniers épisodes de baisse, la baisse a été aussi marquée voire plus marquée pour les demandeurs d’emploi de plus d’un an ou pour les DE peu qualifiés que la baisse globale constatée.

Tableau 14 : Évolution du nombre de chômeurs au sens du BIT (en %) par ancienneté au chômage durant les trois derniers épisodes de baisse

	1998 T1 - 2001 T1	2006 T1 - 2008 T1	2015 T1-2018T1
Total	- 27 %	- 20 %	- 10 %
Inférieure à 1 an	- 21 %	- 20 %	- 7 %
Entre 1 et 2 ans	- 40 %	- 22 %	- 15 %
Supérieure à 2 ans	- 31 %	- 21 %	- 11 %

Source : Eurostat, Insee, Enquête Emploi.

Tableau 15 : Évolution du nombre de chômeurs au sens du BIT (en %) par niveau d’éducation atteint durant les trois derniers épisodes de baisse

	1998 T1 - 2001 T1	2006 T1 - 2008 T1	2015 T1- 2018T1
Ensemble	- 27 %	- 20 %	- 10 %
Inférieur à l’enseignement primaire, enseignement primaire et premier cycle de l’enseignement secondaire (niveaux 0-2)	- 26 %	- 21 %	- 14 %
Deuxième cycle de l’enseignement secondaire et enseignement post-secondaire non-supérieur (niveaux 3 et 4)	- 29 %	- 18 %	- 9 %
Enseignement supérieur (niveaux 5-8)	- 23 %	- 24 %	- 7 %

Source : Eurostat, Insee, Enquête Emploi.

Tableau 16 : Évolution du nombre de demandeurs d’emploi de catégorie A (en %) par ancienneté au chômage durant les trois derniers épisodes de baisse

	1998 T1 -2001 T1	2006 T1 - 2008 T1	2016 T1 - 2018 T1
DEFM A	- 24 %	- 20 %	- 3 %
DEFM A inscrits depuis plus d’un an	- 31 %	- 35 %	- 5 %
DEFM A formation < Bac	- 27 %	- 20 %	- 6 %

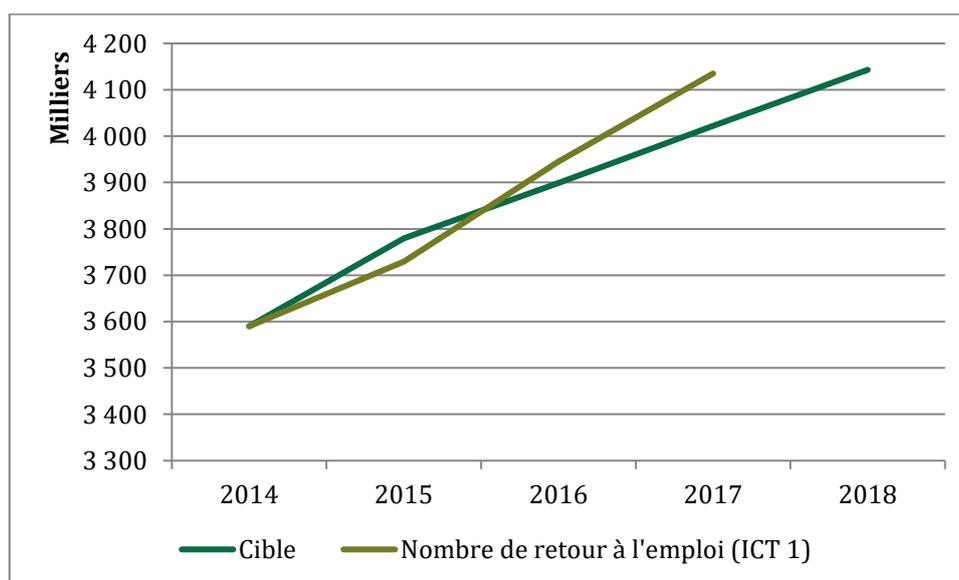
Source : Dares, Pôle emploi.

3.5. Le taux de retour à l'emploi progresse depuis 2015, en particulier pour les plus jeunes

Le nombre de retours à l'emploi, a augmenté de 15,1 % entre 2014⁸⁷ et 2017 pour atteindre 4,14 M de reprises d'emploi de plus de 30 jours. Le nombre de retours à l'emploi a été inférieur à la cible fixée par le comité de suivi en 2015 puis supérieur en 2016 et en 2017. De fait, le taux de retour à l'emploi⁸⁸ a légèrement baissé en 2015 à 7,0 % après 7,1 % puis a progressé pour atteindre 7,6 % en 2017. La hausse du taux de retour à l'emploi est plus marquée entre 2014 et 2017 pour les jeunes de moins de 25 ans (+1,2 point à 11,0 % en 2017) que pour les plus de 55 ans (+0,2 point à 4,2 % en 2017). Selon le modèle utilisé par le comité de suivi de la convention, cette amélioration serait supérieure à celle due à la seule conjoncture. Cependant, celui-ci ne tient pas compte de la forte hausse du taux de rotation de la main d'œuvre – qui augmente toutes choses égales par ailleurs cet indicateur – mais seulement de la hausse de l'emploi total.

Cette amélioration des reprises d'emploi se confirme dans la durée. Les données issues des cohortes de demandeurs d'emploi⁸⁹ attestent d'une hausse des taux de retour et d'accès à l'emploi⁹⁰ des demandeurs d'emploi inscrits en décembre en 2014 par rapport à ceux inscrits les années précédentes à tous les horizons de durée.

Graphique 13 : Nombre de retour à l'emploi



Source : Pôle emploi.

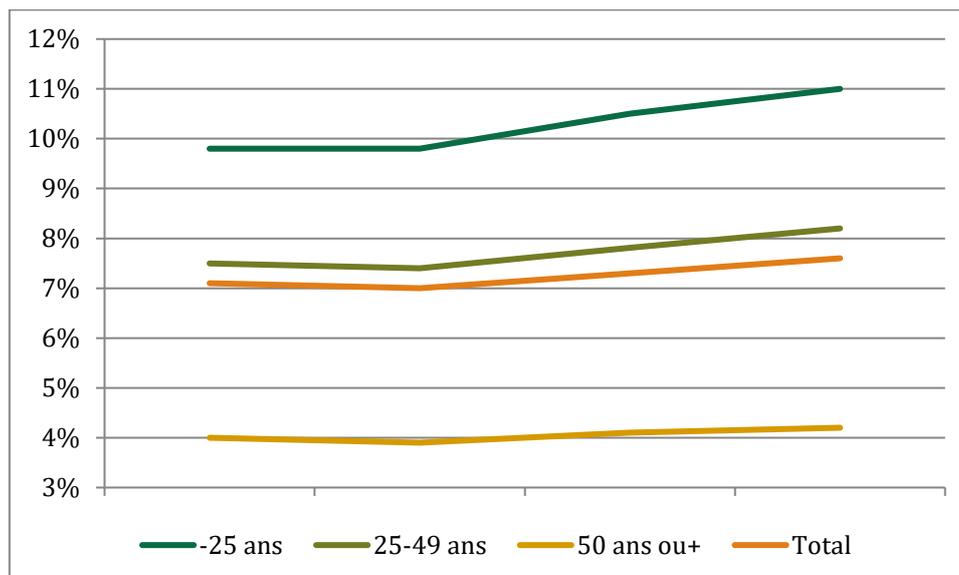
⁸⁷ L'indicateur retenu dans la convention pour une année N se calcule comme le nombre de retours à l'emploi entre septembre N-1 et octobre N.

⁸⁸ Le taux de retour à l'emploi se calcule chaque mois comme le ratio entre le nombre de retours à l'emploi (mesuré avec un appariement entre les déclarations préalables à l'embauche de plus de 30 jours et le fichier des DE) et la DEFM A et B du mois précédent. Le passage en catégorie C est considéré comme un retour à l'emploi et représente environ 1/3 des retours à l'emploi chaque mois. Les chiffres annuels représentent la moyenne des taux mensuels.

⁸⁹ Les demandeurs d'emploi entrés en décembre font l'objet d'un suivi sur longue durée une année sur deux.

⁹⁰ Le taux de retour à l'emploi à 6 mois d'une cohorte inscrite en décembre N rapporte le nombre de personnes en emploi en juin N+1 au nombre d'inscrits en décembre N. Le taux d'accès à l'emploi rapporte le nombre de personnes ayant au moins une fois occupé un emploi entre décembre N et juin N+1 au nombre d'inscrits en décembre N.

Graphique 14 : Taux (mensuel moyen) de retour à l'emploi par âge



Source : Pôle emploi.

Tableau 17 : Taux de retour et d'accès à l'emploi (à 6,12 et 18 mois) des DE selon la date d'inscription

		Panel décembre 2008	Panel décembre 2010	Panel décembre 2012	Panel décembre 2014	Panel décembre 2016
Taux de retour à l'emploi	6 mois après l'inscription	39 %	40 %	37 %	42 %	43 %
	12 mois après l'inscription	47 %	46 %	43 %	50 %	
	18 mois après l'inscription	57 %	56 %	54 %	58 %	
Taux d'accès à l'emploi	6 mois après l'inscription	53 %	57 %	51 %	59 %	59 %
	12 mois après l'inscription	72 %	73 %	71 %	74 %	
	18 mois après l'inscription	81 %	80 %	79 %	82 %	

Source : Pôle emploi.

3.6. Le taux de sortie des listes pour retour à l'emploi durable est en revanche quasi stable depuis 2014

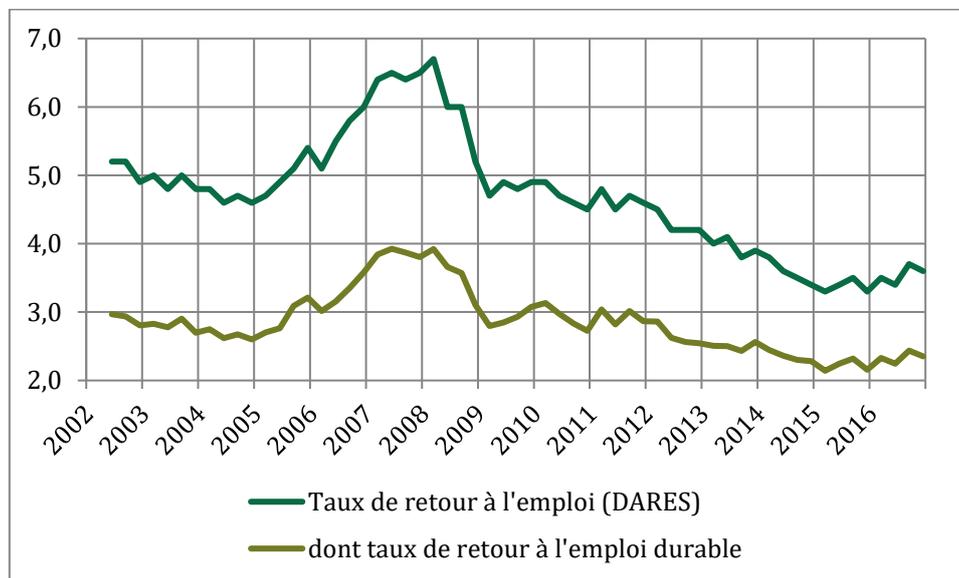
L'enquête « Sortants des listes » mise en œuvre par la DARES est utilisée pour calculer le nombre de sorties de liste pour retour à l'emploi durable (ICT 2). Il est différent de celui calculé par Pôle Emploi chaque mois :

- ♦ il repose sur une enquête auprès des sortants des listes ;
- ♦ il s'intéresse à la sortie des listes des catégories A, B et C, alors que l'indicateur de Pôle Emploi est limité aux catégories A et B : le passage en catégorie C n'est donc pas considéré comme une sortie de liste pour reprise d'emploi.

Annexe I

Le taux (mensuel) de retour à l'emploi durable est quasi stable à 2,3 % en 2016 après 2,2 % en 2015 et 2,3 % en 2014 et contre 3,0 % en moyenne entre 2002 et 2013⁹¹. Le nombre de retours à l'emploi durable progresse de 9,0 % en 2016 (ICT 2) par rapport à 2014 mais cette hausse permet seulement d'absorber la hausse du nombre de demandeurs d'emploi sur la période.

Graphique 15 : Taux de retour à l'emploi et à l'emploi durable selon l'enquête sortants (en %)



Source : Enquête Sortants des listes de Pôle emploi, Dares.

3.7. La satisfaction des demandeurs d'emploi a augmenté depuis 2014, en particulier depuis début 2017

Pôle emploi mesure la satisfaction des demandeurs d'emploi avec deux grands types d'enquêtes :

- ◆ les enquêtes locales, opérées par Ipsos, sous la forme d'un questionnaire en ligne auto-administré envoyé chaque trimestre, d'une part, à environ 1,3 M de DE sur l'inscription et l'ESI et, d'autre part, à 800 000 concernant l'accompagnement ou le suivi ; le taux de réponse est de l'ordre de 10 % ; les résultats sont déclinés au niveau de chaque agence ;
- ◆ une enquête nationale annuelle (sauf en 2015), auprès d'environ 4 000 DE, opérée par téléphone, par BVA.

Les indicateurs de la convention tripartite sont issus des enquêtes locales. Deux indicateurs sont retenus en dehors de la satisfaction relative à l'indemnisation (cf. *supra*) :

- ◆ la satisfaction générale concernant les services rendus par Pôle emploi (ICT 5) ;
- ◆ la satisfaction relative aux services numériques (ICT 13).

⁹¹ Les données de retour à l'emploi ne peuvent être directement comparées aux données fournies par Pôle emploi à partir de l'appariement avec les données de déclarations d'embauche. En effet, l'enquête sortants s'intéresse aux sorties des listes A, B et C (A et B uniquement pour les données Pôle emploi).

Annexe I

Deux types de public ne sont pas ou mal sondés dans l'enquête de satisfaction servant de base à la convention :

- ◆ les DE inscrits depuis plus de deux ans, qui sont exclus du champ de l'enquête (soit environ 20 % à 25 % des DE inscrits à Pôle emploi) ;
- ◆ les DE en situation d'illectronisme (soit environ 20 % des DE cf. *supra*), pour lesquels répondre à un questionnaire en ligne paraît difficile.

Ainsi, par construction, les enquêtes locales ne reflètent pas ou imparfaitement les opinions de demandeurs d'emploi particulièrement fragiles et directement concernés par les évolutions conduites par l'opérateur. Les deux catégories se recoupent en partie, les DE de longue durée étant un peu plus concernés que la moyenne par l'exclusion numérique selon les données récoltées par BVA lors de l'enquête téléphonique nationale et annuelle. Au final, on peut estimer que 30 % à 35 % des DE sont exclus du champ de l'enquête.

L'utilisation d'une enquête par téléphone, conduite nationalement et chaque année, est donc un complément nécessaire à une enquête électronique auto-administrée.

Proposition opérationnelle 15 : Maintenir une enquête nationale annuelle administrée par téléphone de mesure de la satisfaction afin de compléter les enquêtes administrées localement par voie électronique.

Par ailleurs, si l'exclusion des DE en situation de fragilité numérique est inhérente au mode d'interrogation, le fait d'exclure les DE de plus de deux ans est un choix que rien ne semble justifier et qui crée de surcroît une exclusion symboliquement dommageable.

Proposition opérationnelle n° 16 : Réintégrer les DE de plus de deux ans dans le champ des enquêtes locales.

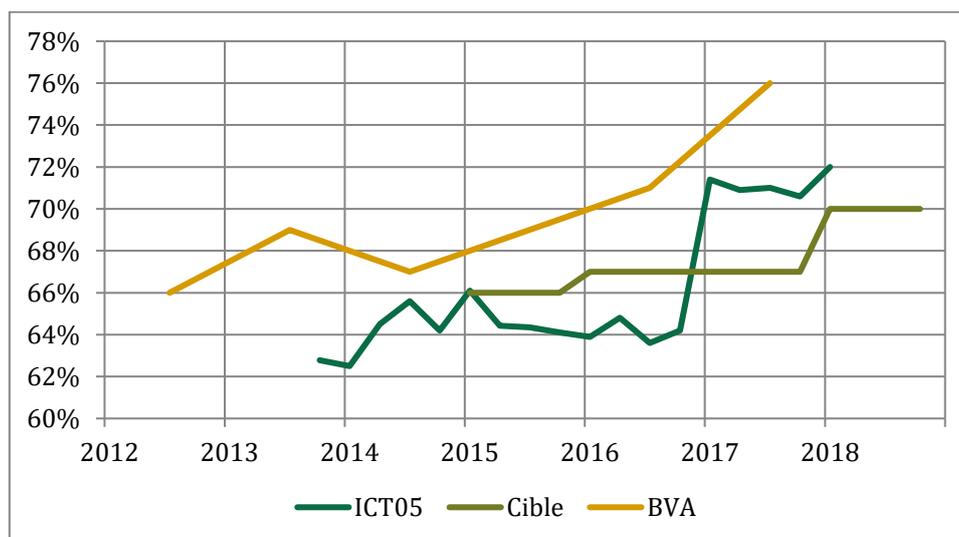
Mesurée par les enquêtes locales opérées par Ipsos, la satisfaction à l'égard de Pôle emploi a fortement augmenté à partir de début 2017 passant d'environ 64 % en 2015 et en 2016 à 71 % depuis le premier trimestre 2017 (+ 7 points)⁹². Après deux années pendant laquelle la satisfaction était inférieure à la cible, celle-ci est dépassée en 2017.

Cette amélioration de la satisfaction des services rendus par Pôle emploi est confirmée par l'enquête annuelle effectuée par BVA : 76 % des DE interrogés se déclarent satisfaits en 2017, contre 67 % en 2014, soit un gain de 9 points (cf. graphique 16).

⁹²Cette forte augmentation de la satisfaction s'est faite parallèlement au doublement du nombre d'envois effectués et du nombre de réponses reçues sans que l'opérateur n'ait pu justifier cette augmentation de la taille de l'échantillon. *A priori*, l'augmentation de la taille de l'échantillon dans le cadre d'un tirage aléatoire n'a pas d'effet sur la qualité de l'estimation de la satisfaction.

Annexe I

Graphique 16 : Taux de satisfaction (en %) selon l'enquête mensuelle menée par Ipsos et les baromètres annuels de BVA



Source : Pôle emploi, BVA, Ipsos.

Pour ce sondage national et annuel par BVA, la satisfaction est la même pour toutes les modalités.

Par ailleurs, la hausse est générale pour tous les champs évalués. Par exemple, à la question « jugez-vous le suivi dont vous bénéficiez utile pour votre recherche d'emploi », la part de réponse positive est passée de 62 % en 2014 à 75 % en 2017 soit une progression de 13 points. La hausse est très marquée en modalité « suivi » (57 % à 72 %) et « guidé » (62 % à 74 %) et moins marquée en « renforcé » où elle était déjà élevée (74 % à 80 %).

Concernant les services numériques, la satisfaction atteint par ailleurs 91 % en 2017, contre 72 % en 2014, et au regard d'une cible fixée à 77 % en 2017 (cf. Tableau 18). Ce taux de satisfaction très élevé atteste des efforts déployés par l'opérateur pour développer les services numériques destinés aux demandeurs d'emploi.

Tableau 18 : Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les services numériques (en %)

Numéro	Indicateurs stratégiques	2014	2015		2016		2017	
		Point de référence	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé
13	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les services numériques	72 %	74 %	77 %	76 %	88 %	77 %	91 %

Source : Pôle emploi.

Cette amélioration de la satisfaction des DE sur le suivi dont ils bénéficient conforte ainsi les réorganisations mise en place par Pôle emploi pour améliorer leur accompagnement.

Toutefois, environ 40 % des demandeurs d'emploi interrogés ne sont pas d'accord avec les affirmations suivantes (60 % sont d'accord) :

- ◆ Pôle emploi vous prépare à trouver un emploi ;
- ◆ Pôle emploi vous informe sur les formations ;
- ◆ Pôle emploi met à votre disposition des offres d'emploi adaptées à votre recherche.

Annexe I

Pour ces items, la proportion de personnes en désaccord est plus élevée chez des demandeurs d'emploi de longue durée et en modalité « suivi » (entre 44 % et 48 % selon les questions), ce qui constitue un signal à prendre en compte.

Par ailleurs, si les améliorations extrêmement sensibles sont à porter au crédit de l'opérateur, la mesure de la satisfaction ne peut, par définition, refléter l'ensemble de l'action de Pôle emploi. L'utilisateur ne peut se prononcer que sur les démarches effectivement conduites à son endroit et les démarches concrètes dont il a bénéficié, mais il ne peut pas apprécier ce qui aurait pu être fait car il ignore l'ensemble des moyens dont dispose le conseiller le prenant en charge.

Ces différents constats amènent la mission à proposer plusieurs évolutions pouvant être retenues dans le cadre de la future convention tripartite :

- ◆ développer des méthodes complémentaires aux enquêtes de satisfaction permettant de mesurer la qualité de la prise en charge et des services effectivement offerts ; des campagnes d'appels, de mails et de rendez-vous mystères - démarches auxquelles l'opérateur recourt ponctuellement à la connaissance de la mission - pourraient ainsi être conduites de manière systématique ; une approche plus ambitieuse consisterait à observer le traitement donné à des demandeurs d'emploi fictifs (inscription, orientation initiale, indemnisation et accompagnement...);
- ◆ renforcer l'analyse de l'insatisfaction des demandeurs d'emploi résultant tant des enquêtes que des autres modes de recueil (réclamations, intervention auprès du médiateur de Pôle emploi et du défenseur des droits).

Proposition opérationnelle 17 : Enrichir le suivi de la qualité de la relation par des démarches renouvelées (systématiser les enquêtes « mystères ») et renforcer le suivi de l'insatisfaction et des réclamations.

3.8. Le nombre de chômeurs de longue durée a reculé en 2017 après avoir beaucoup progressé les années précédentes

La convention demandait à Pôle Emploi de mieux répondre aux enjeux du marché du travail en particulier concernant les demandeurs d'emploi de longue durée.

Deux indicateurs peuvent être mobilisés concernant le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée :

- ◆ le nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi toutes catégories confondues ;
- ◆ le nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulé de 12 mois ou plus en catégorie A au cours des 15 derniers mois : ce dernier indicateur est celui retenu dans la convention tripartite (ICT 3).

Entre 2014 et 2017, le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée a augmenté de 14,1 % selon le premier indicateur et de 6,1 % selon le second. D'après le modèle retenu par le comité de suivi, cette évolution est inférieure à celle imputable à la conjoncture. L'action de Pôle emploi est donc positive : la hausse observée de l'ICT 3 est environ deux fois moins forte que celle suggérée par le modèle (+12,3 %).

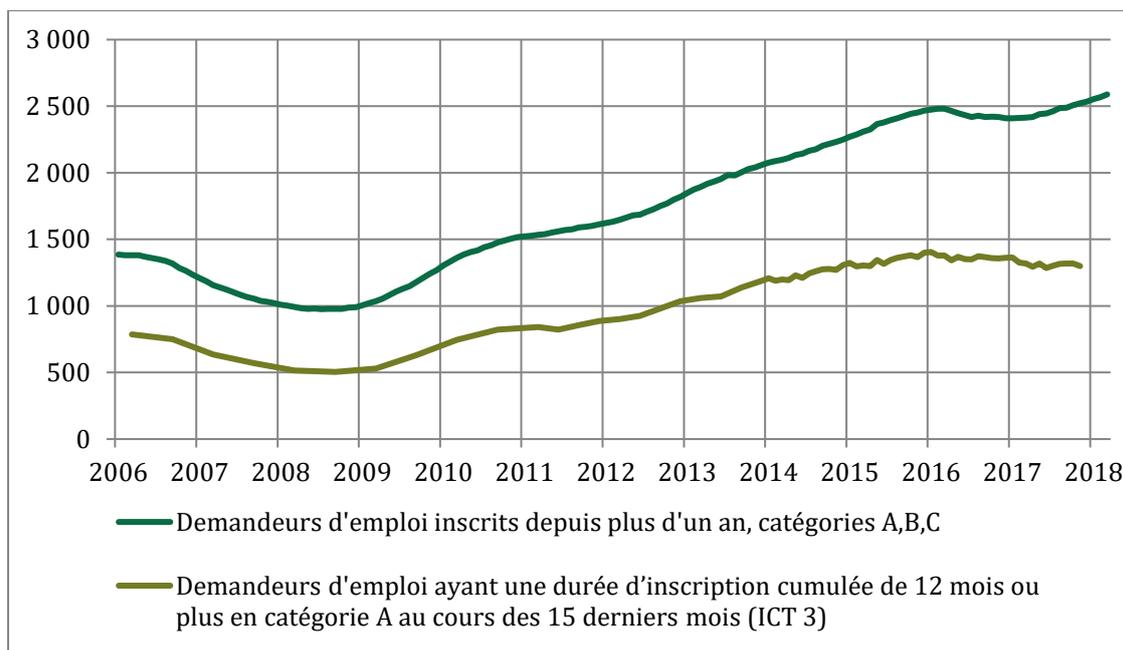
Annexe I

La hausse du nombre de chômeurs de longue durée a été principalement enregistrée en 2015 (+ 8,4 %) et le nombre de demandeurs d'emploi de longue durée selon le deuxième indicateur a faiblement progressé en 2016 (+ 1,8 %) puis a reculé en 2017 (- 3,8 %). Cette baisse étant plus marquée que celle simulée avec le modèle tenant compte de l'évolution de la conjoncture (cf. graphique 17), l'objectif a été largement atteint. Néanmoins, cet indicateur a été vraisemblablement affecté par les entrées en formation liées au plan 500 000 formations supplémentaires, les demandeurs d'emploi en formation n'étant plus comptabilisés en catégorie A. Une note de Pôle Emploi chiffre ainsi l'effet du plan et des contrats aidés sur l'indicateur ICT 3 à environ - 45 000 sur la période de septembre 2014 à septembre 2016⁹³.

Du fait de l'inertie de l'indicateur qui retient les demandeurs d'emploi cumulant douze mois en catégorie A sur les quinze derniers mois, l'effet du plan 500 000 ne se dissipera complètement que mi 2019, en retenant que les dernières entrées au titre du plan sont été enregistré au premier trimestre 2017. La fixation de l'objectif pour les prochaines années devra ainsi tenir compte de l'effet temporaire de ce plan en 2017 et en 2018. Une piste pour l'élaboration d'un nouvel indicateur pourrait reposer sur la prise en compte du nombre de demandeurs d'emploi cumulant 12 des 15 derniers mois en catégorie A ou en formation⁹⁴. Avec la perspective du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), la pertinence de conserver un indicateur de chômage de longue durée sensible aux variations de politiques de formation doit donc être appréciée.

Proposition opérationnelle n° 18 : Construire un nouvel indicateur de chômage de longue durée pour neutraliser les effets des plans de formation.

Graphique 17 : Demandeurs d'emploi de longue durée selon deux indicateurs (données fin de mois en milliers)



Source : Pôle emploi.

⁹³ Évolution de l'ICT03 entre 2015 et 2016, Note de la Direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle Emploi de février 2017. Cette note propose un indicateur du nombre de demandeurs d'emploi ayant cumulé 12 mois d'inscription en catégorie A ou D (formation) au cours des 15 derniers mois qui pourrait être utilisé à la place de l'ICT 3 actuel.

⁹⁴ La rédaction de ces développements a été précisée dans le cadre de la procédure contradictoire.

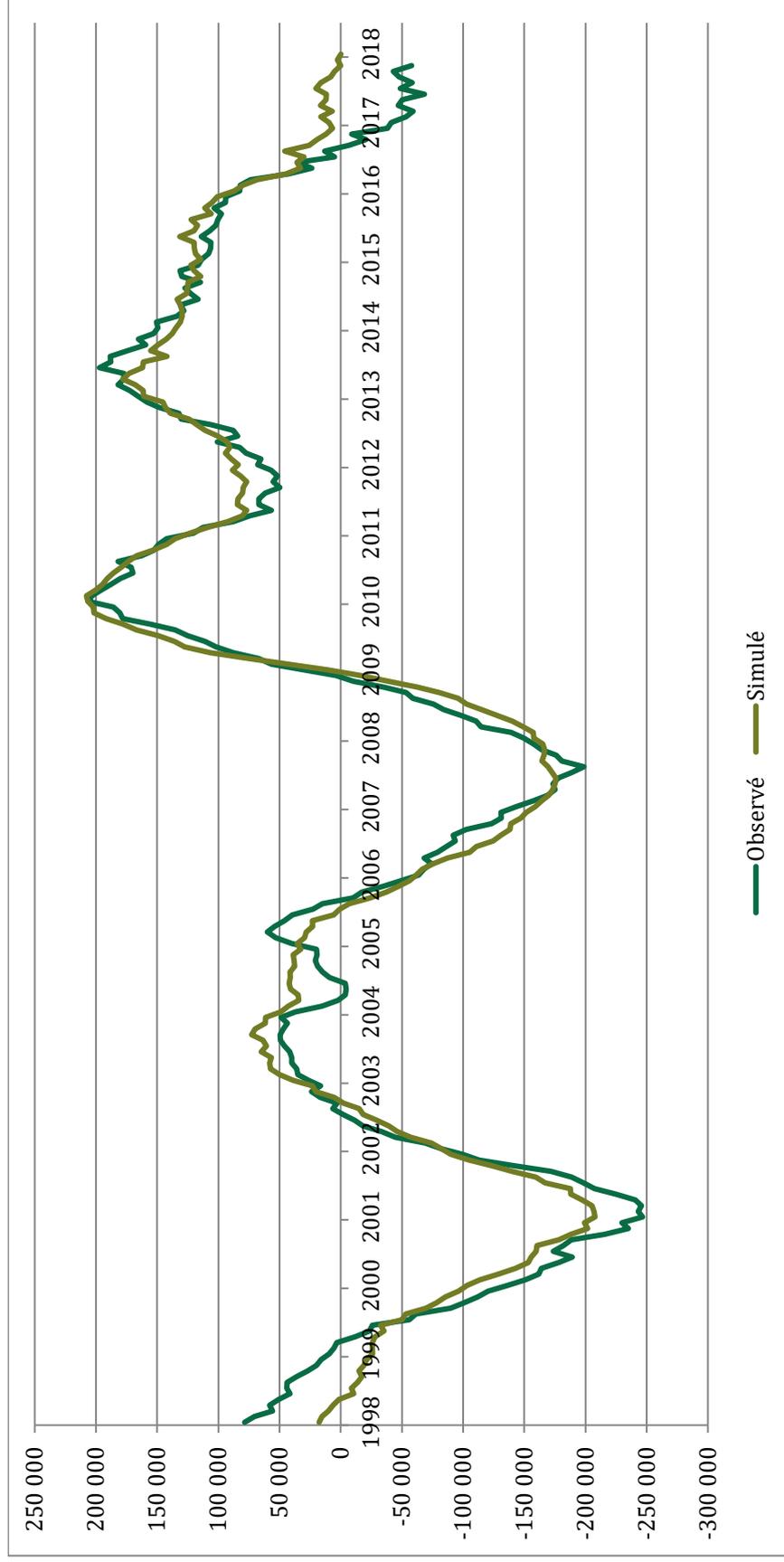
Annexe I

Tableau 19 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an entre 2008 et 2017 et entre 2014 et 2017 (données de décembre à décembre)

		Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total
2008-2017	en effectifs	+ 855 260	+ 193 740	+ 512 410	+ 1 561 410
	en %	+ 57,1%	+ 1,8 %	+ 95,4 %	+ 56,6 %
2014-2017	en effectifs	+ 36 430	+ 45 360	+ 210 300	+ 292 090
	en %	+ 2,7 %	+ 13,4 %	+ 37,3 %	+ 12,9 %
Effectif total au 31/12/2017		1 399 830	383 970	774 650	2 558 450

Source : Pôle emploi.

Graphique 18 : Variation sur 12 mois glissants du nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de 12 mois ou plus en catégorie A au cours des 15 derniers mois (ICT 3) observée et simulée par le modèle neutralisant les effets de la conjoncture



Source : Pôle emploi, Unedic, calculs mission (le simulé est reconstitué avec les données disponibles et constitue ainsi une valeur approchée).

4. Pôle emploi a mis en œuvre une différenciation de ses services mais l'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée reste à renforcer

4.1. La taille moyenne des portefeuilles a augmenté sur la période conventionnelle mais essentiellement sous l'effet de la suppression des conseillers bi-compétents et des conséquences du nouveau parcours du demandeur d'emploi

En 2017, 19 900 conseillers⁹⁵ sont affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (hors fonctions indemnisation ou gestion des droits - GDD). La taille moyenne des portefeuilles des conseillers (nombre de demandeurs d'emploi par conseiller) a augmenté de 124 en décembre 2014 à 198 en décembre 2017, mais en grande partie pour des raisons de mesure. En particulier, les conseillers bi-compétents (entreprises ou gestion des droits) ont été spécialisés ; ils avaient auparavant des portefeuilles de demandeurs d'emploi réduits du fait du partage de leur activité.

Le nombre de DEFM de catégorie A et B a été par ailleurs relativement stable sur la période conventionnelle (+ 4 400 entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2018). Il n'a donc pas eu de contribution déterminante à la hausse de la taille des portefeuilles entre 2015 et 2018. En revanche, le rattachement automatique des demandeurs d'emploi qui se réinscrivent au portefeuille des conseillers du fait du déploiement du NPDE au premier semestre 2016 a eu un effet à la hausse sur la taille effective des portefeuilles ; comme indiqué précédemment, les DE en portefeuille représentent depuis début 2016 environ 80 % des DEFM de catégorie A et B contre 65 % avant janvier 2016.

Toutefois, cette hausse de la taille des portefeuilles a été en partie compensée par la réduction du temps consacré aux tâches d'accueil et d'inscription des demandeurs d'emploi que les conseillers doivent réaliser. Au total, la hausse du temps planifié pour l'accompagnement en agence (+ 51 % entre 2014 et 2017, cf. Tableau 6) ou la hausse des effectifs affectés à l'accompagnement personnalisé en comptabilité analytique (+ 39 %, cf. Tableau 24) est significativement supérieure à celle du nombre de demandeurs d'emploi en portefeuille (+ 24 % sur la période).

Au demeurant, la mission rappelle que la comparaison de ces données chiffrées n'est en outre pas directement productrice de sens : la relation avec les demandeurs d'emploi a très fortement évolué au cours des périodes analysées ; en particulier, les modalités d'accompagnement ont été nettement précisées et ont évolué. Or, la comparaison des tailles de portefeuille ne permet pas de comparer des modes d'accompagnement qui ont très largement évolué.

Tableau 20 : Taille moyenne des portefeuilles selon la modalité

	Suivi	Guidé	Renforcé	Moyenne
décembre-16	328	194	82	191
décembre-17	336	207	92	198
mai-18	308	199	92	188

Source : Pôle Emploi. Les années 2013-2015 ne sont pas reprises car non comparables, notamment du fait de la spécialisation des conseillers.

⁹⁵ En ETPT. Voir annexe dédiée.

4.2. Pôle emploi a dépassé l'objectif de 460 000 demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement intensif dès 2016

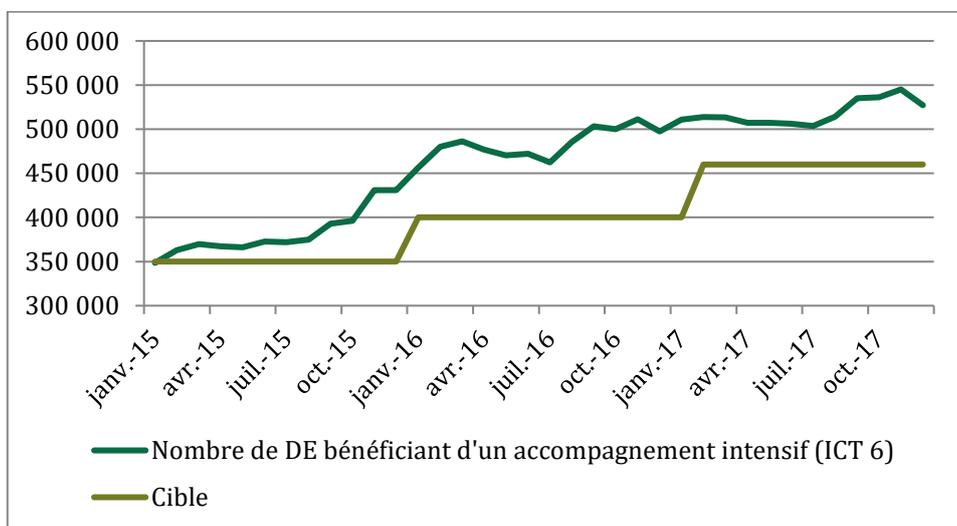
Fin 2017, 527 131 demandeurs d'emploi en portefeuille bénéficiaient d'un accompagnement intensif, contre 307 330 en janvier 2015, soit une hausse de 71,5 %. Ainsi :

- ◆ le nombre de DE bénéficiant d'un accompagnement intensif jeunes est quasi stable de 38 375 début 2015 à 40 304 fin 2017, soit une contribution de 0,5 point à la hausse du nombre de DE en accompagnement intensif ;
- ◆ l'accompagnement global s'est déployé depuis 2014 ; le nombre de DE en bénéficiant est ainsi passé de 2 811 en janvier 2015 à 45 019 en décembre 2017, contribuant ainsi à hauteur de 12,1 points à la hausse de 71,5 % du nombre de DE en accompagnement intensif ;
- ◆ le nombre de DE en accompagnement « renforcé » a augmenté, de 307 330 en janvier 2015 à 441 808 en décembre 2017, soit une contribution de 58,9 points à hausse d'ensemble.

Cependant, cette hausse est en grande partie liée au rattachement automatique des demandeurs d'emploi qui se réinscrivent au portefeuille des conseillers du fait du déploiement de la NPDE et à la hausse du ratio entre le nombre de DE en portefeuille et le nombre de DE de catégories A et B qui en a découlé. La part des demandeurs d'emploi en portefeuille accompagnés de façon intensive a ainsi augmenté, passant de 12,1 % en janvier 2015 à 14,6 % en décembre 2017, mais dans une moindre mesure que leur nombre. Dans le même temps, la part des demandeurs d'emploi rattachés ayant une modalité intensive a régressé, passant de 19,4 % en janvier 2015 à 18,5 % en septembre 2017 (dernier mois connu).

Autrement dit, l'ambition de l'objectif, exprimé en nombre de DE et non en part des DE en portefeuille était mesurée et son atteinte a été facilitée par la hausse automatique du nombre de DE en portefeuille générée par le NPDE. En revanche, l'opérateur a bien respecté l'esprit de la convention en faisant un effort significatif de hausse de la part des DE en portefeuille bénéficiant d'un accompagnement intensif et en réorientant significativement les moyens vers ces modalités : les effectifs (en ETPT) consacrés à l'accompagnement personnalisé des DE en modalité « intensive » ont plus que doublé entre 2014 et 2017 (+ 133 %) alors qu'ils ont augmenté de 10 % pour l'accompagnement des DE en « guidé » et de 5 % pour les DE positionnés en « suivi ».

Graphique 19 : Nombre de DE en portefeuille bénéficiant d'un accompagnement intensif



Source : Pôle emploi.

Annexe I

Tableau 21 : Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement intensif par modalité

	janv.-15	janv.-16	janv.-17	déc.-17	Évolution entre janv.-15 et déc.-17
Renforcé	307 330	379 031	419 861	441 808	134 478
Intensif Jeunes	38 375	44 553	47 527	40 304	1 929
Global	2 811	33 126	43 436	45 019	42 208
Total Intensif en portefeuille (ICT 6)	348 516	456 710	510 824	527 131	178 615

Source : Pôle emploi.

Tableau 22 : DEFM et DEFM en portefeuille selon la modalité d'accompagnement

	Suivi	Guidé	Renforcé (AIJ compris)	Global	Sans modalité	Total (en milliers)
DEFM ABC d'octobre 2016	35,2 %	45,8 %	15,3 %	2,2 %	2,4 %	5 845
dont DEFM en portefeuille en octobre 2016	35,1 %	51,0 %	12,8 %	1,1 %	-	3 608

Source : Pôle emploi. Note : La catégorie « sans modalité » correspond principalement aux demandeurs d'emploi nouvellement inscrits qui n'ont pas encore été orientés dans une des quatre modalités d'accompagnement.

Tableau 23 : DE rattachés en portefeuille d'un accompagnement intensif

	janv.-15	janv.-16	janv.-17	sept.-17
Renforcé	1 197 526	1 212 298	1 088 197	1 170 944
Global	15 422	67 774	77 866	78 066
Total Intensif DE rattachés	1 212 948	1 280 072	1 166 063	1 249 010

Source : Pôle emploi.

Tableau 24 : Évolution du temps agent en ETPT consacré au suivi et à l'accompagnement (hors management, hors fonctions support et direction générale)

	2014	2015	2016	2017	Évolution	
					En %	En ETPT
Accueil et information de second niveau (téléphone, entretiens sans rendez-vous)	2 174	1 853	658	439	- 80 %	- 1 735
Entretien de situation du DE	2 158	2 034	1 857	1 705	- 21 %	- 453
Accompagnement personnalisé des DE	10 753	11 899	14 296	14 921	+ 39 %	+ 4 168
<i>dont DE en modalité suivi</i>	2 086	1 959	2 218	2 186	+ 5 %	+ 100
<i>dont DE en modalité guidé</i>	5 225	4 850	5 329	5 728	+ 10 %	+ 503
<i>dont DE en modalité renforcé</i>	1 938	2 568	3 142	3 320	+ 71 %	+ 1 382
<i>dont DE en modalité global</i>	281	769	949	1 013	+ 260 %	+ 732
<i>dont DE en accompagnement intensif jeunes</i>	40	582	875	925	+ 2213 %	+ 885
<i>dont activité de psychologues du travail</i>	545	504	621	616	+ 13 %	+ 71
<i>dont prestations internes d'ateliers collectifs</i>	637	668	1 163	1 132	+ 78 %	+ 495
Gestion et versement des aides aux DE	404	401	515	503	+ 25 %	+ 99
Autres activités de suivi et d'accompagnement	2 512	2 442	2 361	2 332	- 7 %	- 180
Total suivi et accompagnement	18 002	18 629	19 687	19 899	+ 11 %	+ 1 897

Source : Pôle emploi.

4.3. Pôle emploi a concentré ses moyens sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi en modalité intensive de façon relativement homogène sur le territoire au prix d'une grande diversité sur les autres modalités

4.3.1. La taille des portefeuilles est bien différenciée selon les modalités et relativement homogène sur le territoire sauf pour la modalité « suivi »

La taille des portefeuilles reflètent bien l'écart de moyens consacrés au DE dans les trois grandes modalités :

- ◆ la taille moyenne des portefeuilles en mode « renforcé » est de 90 environ ;
- ◆ la taille moyenne des portefeuilles d'accompagnement « guidé » est de 200 environ ;
- ◆ la taille moyenne des portefeuilles d'accompagnement « suivi » est comprise entre 300 et 350.

Les tailles moyennes selon les agences sont relativement regroupées pour les modalités « renforcé » et « guidé ». En revanche, l'écart type autour de la moyenne en modalité « suivi » est très élevé, ce qui suggère que les affectations capacitaires (c'est-à-dire les affectations dans une modalité en cas de saturation des portefeuilles) se font plutôt dans cette modalité. Ce constat corrobore celui réalisé par la mission lors de ses observations de terrain : les conseillers confirment que la taille des portefeuilles « guidé » et « renforcé » est davantage normée et qu'en cas de saturation, le choix est fait d'affecter davantage de demandeurs d'emploi en modalité « suivi » plutôt que de réduire l'intensité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans les modalités « guidé » et « renforcé ». Cette doctrine observée n'a pas été confirmée par la direction générale qui semble ne pas s'être positionnée sur cette question.

Tableau 25 : Distribution des portefeuilles moyens par agence par taille selon le mode d'accompagnement au 29/12/2017

	Renforcé	Guidé	Suivi
Premier quartile	76	174	287
Médiane	84	203	355
Troisième quartile	99	236	425
Moyenne	89	211	357

Source : Pôle emploi.

Note de lecture : 25 % des agences ont une taille moyenne de portefeuille en modes « renforcé », « guidé » et « suivi », respectivement inférieure ou égale à 76, 174 et 287 demandeurs d'emploi.

4.3.2. Les demandeurs d'emploi en modalité « renforcé » bénéficient de plus d'entretiens et de plus de prestations que les autres et les écarts se sont accrues

Le nombre d'entretiens par DE est logiquement inversement proportionnel à la taille des portefeuilles. En 2017, les DE en « suivi » avaient en moyenne 1,2 entretien par an contre 3,1 en « renforcé » et 8,1 en « global ». Cet écart de moyens mis sur l'accompagnement des DE selon la modalité s'est plutôt accru depuis 2015 où les DE en « suivi » bénéficiaient de 1,5 entretien par an et ceux en « renforcé » de 2,7 par an. Le redéploiement des moyens conduit par l'opérateur dans le cadre prévu par la convention tripartite a donc eu des effets importants en ce qui concerne le nombre d'entretiens et les profils nécessitant l'accompagnement le plus régulier en ont directement bénéficié (cf. Tableau 26).

Annexe I

Tableau 26 : Nombre moyen d'entretiens par an et par DE selon la modalité

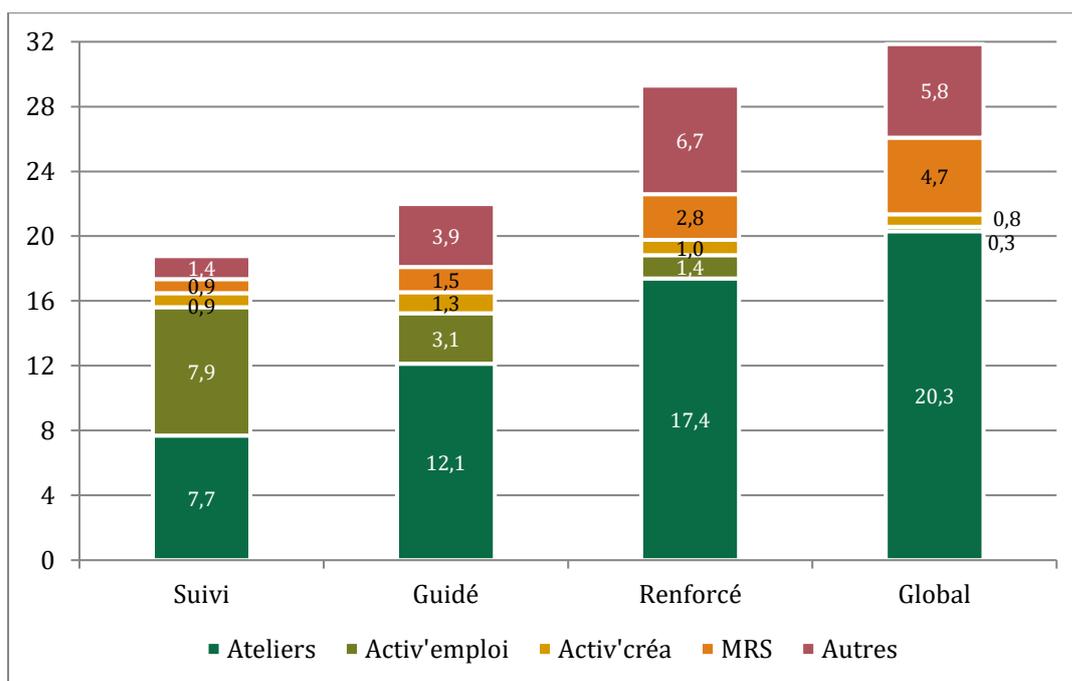
	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Total
2015	1,5	1,8	2,7	7,0	1,8
2016	1,3	1,7	2,9	7,9	1,8
2017	1,2	1,7	3,1	8,1	1,8

Source : Dares.

Les DE peuvent aussi avoir un contact avec leur conseiller référent par un autre moyen que l'entretien (mail, atelier collectif,...). Selon l'enquête annuelle effectuée par BVA auprès des demandeurs d'emploi, l'existence d'un contact de toute nature au cours des 3 derniers mois est plus élevée pour les demandeurs d'emploi positionnés en modalité « renforcé » (63 %) que « guidé » (56 %) et « suivi » (46 %) mais la différence paraît relativement faible au regard de la taille respective des portefeuilles, ce qui suggère que les DE en « suivi » contactent plus fréquemment leur conseiller par mail ou téléphone que les autres.

L'accès aux prestations est par ailleurs plus fréquent pour les DE en modalité « renforcé » (29 % sur un an) que ceux en modalité « guidé » (22 %) et « suivi » (19 %). L'écart est toutefois moindre, la prestation Activ'Emploi étant en particulier destinée aux DE les plus autonomes donc particulièrement en modalité « suivi ».

Graphique 20 : Taux d'accès aux prestations entre octobre 2016 et septembre 2017 (en %) et contributions par type de prestations selon la modalité



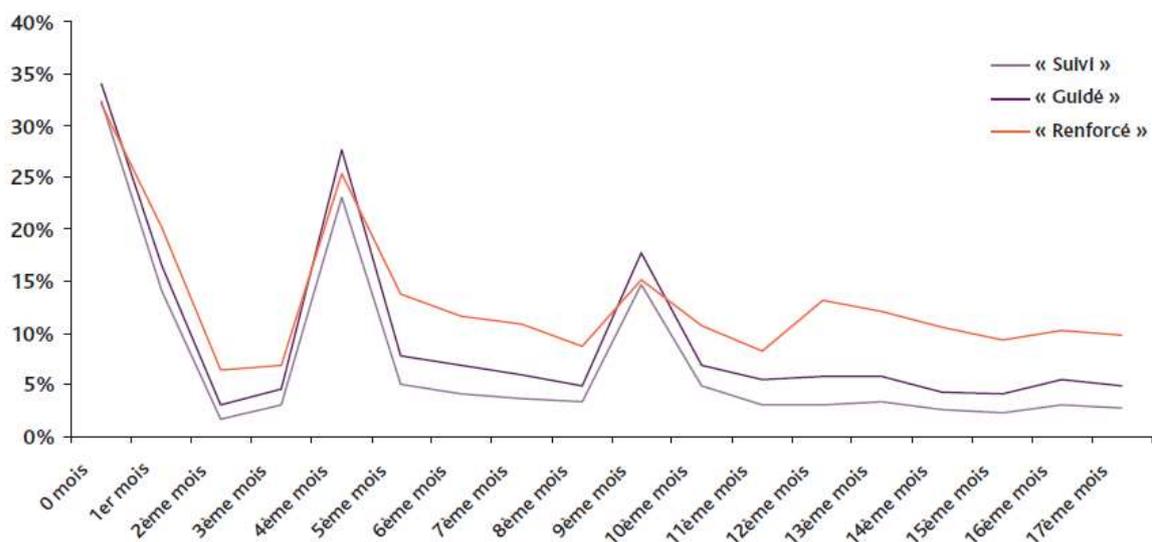
Source : Pôle emploi. Lecture : entre octobre 2016 et septembre 2017, les entrées en prestations de DE en « suivi » ont représenté 18,8 % du nombre moyen de DE en « suivi » sur la période dont 7,9 % pour les seules entrées en prestation Activ'Emploi.

4.3.3. La différenciation dans l'intensité de l'accompagnement apparaît surtout au bout du cinquième mois

Cette forte différenciation en termes de nombre de prestations et d'entretiens par DE entre les différentes modalités s'exprime différemment au cours du temps. Dans une étude d'octobre 2014⁹⁶, Pôle Emploi calculait la proportion mensuelle des demandeurs d'emploi en portefeuille bénéficiant d'une préconisation d'action⁹⁷, selon leur ancienneté au chômage. Il en ressortait que les préconisations d'action étaient à peu près équivalentes sur les quatre premiers mois. À partir du cinquième mois, les personnes en modalité « guidé » et, surtout, « renforcé » bénéficiaient nettement plus fréquemment d'une préconisation d'action que les DE en « suivi » (cf. Graphique 21).

En revanche, la mission n'a pas pu apprécier le respect du jalon obligatoire entre le sixième et le neuvième mois pour les DE en modalité « suivi », objectif qui est fixé par la convention tripartite, faute d'éléments transmis.

Graphique 21 : Proportion mensuelle des demandeurs d'emploi en portefeuille bénéficiant d'une préconisation d'action, selon l'ancienneté au chômage (en %)



Source : Pôle Emploi, *Éclairages et synthèses n°9*, octobre 2014.

⁹⁶ Cf. *Éclairages et synthèses n°9*, octobre 2014. La mission n'a pas eu connaissance d'actualisation de ces données.

⁹⁷ Les actions englobent les ateliers et les prestations proposés aux demandeurs d'emploi par leur conseiller. Les propositions de formation ne sont pas prises en compte.

4.4. L'accompagnement « renforcé » concerne des publics éloignés de l'emploi mais le ciblage est encore perfectible

La convention tripartite demandait à l'opérateur de « *personnaliser encore davantage l'accompagnement des demandeurs d'emploi par un meilleur diagnostic et la poursuite de la différenciation des modalités proposées* ». Pour apprécier ce critère, deux types de méthode peuvent être mobilisées :

- ◆ identifier des caractéristiques objectives corrélées avec la difficulté d'insertion dans l'emploi et regarder la répartition des demandeurs d'emploi par modalités selon ces critères ;
- ◆ identifier les trajectoires effectives de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et regarder leur répartition par modalité effectuée initialement.

Aucune des deux méthodes ne permet parfaitement d'établir la qualité du diagnostic. En effet, un demandeur d'emploi peut très bien présenter des caractéristiques objectives défavorables à son insertion et avoir des caractéristiques inobservables (motivation, savoir être) lui permettant de s'insérer facilement. De même, le retour à l'emploi constaté n'est pas indépendant de la modalité retenue.

Sur un autre plan, la mission a comparé les « photos » de la répartition de la DEFM en décembre 2014 et en décembre 2017 pour juger des évolutions mises en œuvre par Pôle emploi durant la convention, en particulier concernant la qualité du diagnostic.

4.4.1. La surreprésentation des jeunes et des personnes au RSA dans les modalités intensives est forte et s'est accentuée avec la montée en charge de l'accompagnement global et de l'accompagnement intensif jeune

L'analyse des données de la répartition de la DEFM rattachée selon la modalité en décembre 2017 confirme que :

- ◆ les jeunes de moins de 25 ans et les personnes bénéficiaires du RSA socle bénéficient plus souvent d'un accompagnement « intensif » (30,6 % des jeunes et 29,6 % des bénéficiaires du RSA) que la moyenne (18,1 % des demandeurs d'emploi en moyenne) ;
- ◆ cette surreprésentation s'est accentuée depuis décembre 2014, du fait du déploiement des dispositifs ciblés AIJ et global ; ainsi, la part des jeunes en AIJ est passée de 2,9 % à 3,9 % et la part des bénéficiaires du RSA relevant de l'accompagnement « global » de 0,6 % à 4,9 % ;
- ◆ cette montée en charge s'est accompagnée d'une baisse des personnes relevant de ces mêmes catégories donnant lieu à un accompagnement en « suivi » ; ainsi, la part des bénéficiaires du RSA socle en « suivi » est passée de 19,5 % à 16,1 %, ce qui atteste, là encore, d'un effort de l'opérateur envers cette catégorie de demandeurs d'emploi.

Cette constatation recoupe celle de la mission d'évaluation de la convention à mi-parcours qui notait que les profils dans ces deux dispositifs (AIJ et global) étaient bien identifiés.

De même, l'orientation selon les modalités est cohérente avec le diplôme obtenu : la part des non qualifiés⁹⁸ est plus marquée en modalité « intensive » (20,8 % contre 15,1 % pour les diplômés) et la part en « suivi » est plus faible (29,5 % contre 40,4 %, Tableau 27).

⁹⁸ Définis comme titulaire d'un diplôme au plus inférieur au Baccalauréat (niveau V et VI de la nomenclature)

Annexe I

Tableau 27 : Répartition des DE rattachés par modalité d'accompagnement en décembre 2014 et 2017 (en %)

		Suivi		Guidé		Intensif	
		Déc. 2014	Déc. 2017	Déc. 2014	Déc. 2017	Déc. 2014	Déc. 2017
Catégories	A et B	31,4	29,2	48,6	50,6	20,0	20,2
	C	46,2	45,5	42,7	43,3	11,1	11,3
Niveau de qualification	Supérieur ou égal au Bac (I à IV)	40,4	38,9	44,6	46,5	15,1	14,6
	Infra Bac (V à VI)	29,5	28,2	49,5	50,8	20,8	21,0
Âge	Moins de 25 ans	25,6	23,6	44,6	45,8	29,8	30,6
	25-49 ans	36,1	34,4	48,1	49,6	15,8	16,0
	50 ans ou plus	35,3	34,7	47,7	48,6	17,1	16,7
Axe de travail principal	Freins périphériques à l'emploi	13,7	14,4	45,7	50,8	40,6	34,8
	Projet et mobilité professionnels	12,6	17,0	58,5	59,5	28,9	23,5
	Recherche d'emploi	42,1	39,3	44,4	45,6	13,5	15,2
Ancienneté d'inscription en catégories ABC	moins d'un an	32,8	30,2	47,4	48,9	19,8	20,9
	entre 1 et 2 ans	33,3	33,6	48,2	49,7	17,9	16,6
	2 ans ou plus	38,7	38,8	46,9	48,0	14,4	13,2
	<i>dont catégorie A et B</i>	33,8	32,5	49,6	51,8	16,7	15,8
Durée d'inscription cumulée de 12 mois et plus en catégorie A au cours des 15 derniers mois (ICT 3)⁹⁹		25,5	24,1	53,6	55,0	20,8	20,9
Bénéficiaires du RSA socle		19,5	16,1	52,7	54,3	27,8	29,6
Moyenne		34,3	33,1	47,4	48,8	18,3	18,1

Source : Pôle emploi.

4.4.2. La cohérence entre l'affectation dans une modalité et le diagnostic posé est forte mais s'est un peu atténuée depuis 2014

La mission note que la cohérence entre le diagnostic posé par le conseiller qui débouche sur le constat partagé d'un axe de travail principal et l'affectation dans une modalité s'est atténuée entre décembre 2014 et décembre 2017 :

- ◆ la part des DE ayant comme axe principal de travail un frein périphérique à l'emploi affectée en modalité intensive est passée de 40,6 % à 34,8 % alors qu'elle est quasi stable en moyenne autour de 18 %. Symétriquement, la part en modalité « suivi » est passé de 13,7 % à 14,4 % alors qu'elle a baissé d'1,2 point en moyenne ;
- ◆ la part des DE pour lesquels l'axe principal de travail est la recherche directe d'emploi affectés en modalité « suivi » a baissé de 3 points (42,1 % à 39,3 %) alors que la part en modalité intensive a gagné 1,7 point de 13,5 % à 15,2 %.

L'effectif des DE ayant comme axe principal de travail un frein périphérique à l'emploi est pourtant relativement limité : environ 340 000 personnes en 2017, contre 320 000 en 2014. Leur orientation vers le « suivi » devrait dès lors, en toute logique, relever de l'exception. Au total, si la correspondance entre les axes de travail et la modalité d'affectation demeure, elle n'est, par nature, pas parfaite et semble s'être un peu atténuée.

⁹⁹ Données de septembre 2014 et de septembre 2017.

Annexe I

Ce constat recoupe les résultats d'un sondage effectué par Pôle emploi auprès de ses conseillers en 2014 : pour 90 % d'entre eux, une partie de leur DE en portefeuille n'étaient pas inscrits dans la bonne modalité. Parmi eux, 35 % des conseillers (et 49 % des conseillers accompagnant des demandeurs d'emploi en « suivi ») considéraient que plus de 25 % des demandeurs de leur portefeuille étaient mal affectés ¹⁰⁰.

Cette enquête a été actualisée en décembre 2016 : à cette date, 97 % des conseillers en « suivi », 92 % des conseillers en « guidé » et 73 % des conseillers en « renforcé » considéraient qu'une partie de leur DE en portefeuille n'étaient pas inscrits dans la bonne modalité. Parmi eux, 62 % des conseillers en « suivi » considéraient que c'était le cas de plus de 25 % du portefeuille ce qui marque une dégradation par rapport à l'enquête de 2014 (cf. Tableau 28).

Ceci confirme une observation de la mission en agence : de nombreux conseillers placement rencontrés par la mission rapportent de mauvais aiguillages de demandeurs d'emploi dans leur portefeuille, en particulier en modalité « suivi » et principalement pour des raisons capacitaires.

Tableau 28 : Part des DE ne relevant pas de la bonne modalité dans leur portefeuille selon les conseillers placement en décembre 2016

	Suivi	Guidé	Renforcé
Jusqu'à 10 %	7 %	26 %	31 %
De 11 % à 20 %	23 %	28 %	33 %
De 21 % à 30 %	38 %	30 %	25 %
De 31 % à 40 %	13 %	9 %	5 %
Plus de 41 %	19 %	7 %	6 %
Moyenne	31 %	23 %	22 %

Source : Pôle Emploi.

4.4.3. La cohérence entre l'affectation dans une modalité et les besoins exprimés par les demandeurs d'emploi s'est améliorée

Si la cohérence entre la modalité et le diagnostic posé s'est un peu atténuée, celle avec les besoins exprimés du DE s'est légèrement améliorée (cf. Tableau 29) :

- ♦ 32 % des DE en modalité « suivi » inscrits en mars 2016 déclaraient avoir besoin d'un peu ou de beaucoup d'aide pour trouver un emploi, contre 40 % pour ceux inscrits en décembre 2013 ;
- ♦ parmi les inscrits ayant eu un ESI, cette part était de seulement 22 % pour ceux en modalité « suivi » contre 41 % en moyenne et de 57 % pour ceux en modalité « renforcé ».

Tableau 29 : Part des DE déclarants avoir besoin d'aide pour retrouver un emploi trois mois après leur inscription selon leur modalité (en %)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
Inscrits en décembre 2013	40 %	49 %	56 %	46 %
Inscrits en mars 2016	32 %	46 %	57 %	45 %
<i>dont primo-inscrits ayant eu un ESI</i>	<i>22 %</i>	<i>48 %</i>	<i>57 %</i>	<i>41 %</i>

Source : Pôle Emploi. Le total représenté correspond à la somme des réponses « Oui, beaucoup » et « Oui, un peu ».

¹⁰⁰ Éclairages et Synthèses n°9, octobre 2014.

Ainsi :

- ◆ moins d'un DE sur deux déclare avoir besoin d'aide pour retrouver un emploi à l'inscription (45 % pour ceux inscrits en mars 2016 dont 41 % pour les primo-inscrits) ; même si la déclaration des DE n'est pas un critère suffisant pour l'établir, ceci participe à justifier la mise en place d'une différenciation de l'offre de services à l'image de celle mise en place par Pôle Emploi pour concentrer les moyens sur ces DE ;
- ◆ la part des DE affectée en modalité « renforcé » déclarant ne pas avoir besoin d'aide est élevée, bien que minoritaire (43 %).

4.4.4. L'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée doit être renforcé

Le rapport d'évaluation de la convention à mi-parcours s'interrogeait sur la surreprésentation des demandeurs d'emploi de longue durée en catégorie « suivi ». Celle-ci s'est plutôt renforcée depuis 2014 : 38,8 % des demandeurs d'emploi de plus de deux ans étaient en modalité « *suivi* » fin 2017 contre 33,1 % des demandeurs d'emploi en modalité « suivi » au total (+ 5,7 points). Fin 2014, 38,7 % des DE de plus de deux ans étaient en modalité « *suivi* » contre 34,3 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi (+ 4,4 points).

Pôle emploi a par ailleurs développé sa propre définition du chômage de longue durée (ICT 3 : DE cumulant plus de 12 mois d'inscription en catégorie A sur les 15 derniers mois). En pratique, cette mesure est extrêmement proche du nombre de DE en catégorie A inscrits depuis plus de 12 mois. Selon cette mesure, la part des demandeurs d'emploi de longue durée en modalité « suivi » est plus faible que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Cependant, elle reste élevée (environ un sur quatre contre un sur trois pour l'ensemble des demandeurs d'emploi) et cet écart de taux d'inscription en « suivi » par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi n'a pas baissé depuis 2014.

La différence entre les deux mesures peut reposer sur l'écart de champ soit en termes de catégories (A *versus* ABC) et sur la durée d'inscription (12 mois *versus* 24 mois).

La surreprésentation des demandeurs d'emploi de longue durée est confirmée par une étude de la DARES¹⁰¹ sur la probabilité d'être inscrit dans les différentes modalités selon les caractéristiques observables, toutes choses égales par ailleurs (cf. tableau 30). Si l'affectation dans les différentes modalités est cohérente avec les niveaux de diplôme et de qualification, la zone de résidence (ZUS ou non) ou encore le handicap, les chômeurs de longue durée ont une probabilité d'être en « suivi » de 14 % plus élevée que les chômeurs inscrits depuis six à douze mois et de 19 % plus faible d'être en « renforcé », une fois contrôlé de l'âge, du diplôme, de la catégorie et d'autres caractéristiques observables.

¹⁰¹ Dares, « L'offre de service de Pôle emploi à destination des demandeurs d'emploi : description, ciblage et efficacité », éléments transmis à la mission le 19 juillet 2018.

Annexe I

Tableau 30 : Rapport de côtes

Variable d'intérêt : Modalité au 31/12/2016		Suivi	Guidé	Renforcé	Global
Classe d'âge	Moins de 25 ans	0,67	0,89	2,49	0,11
	Entre 25 et 29 ans	1,02	0,98	1,08	0,68
	Entre 30 et 39 ans	Ref	Ref	Ref	Ref
	Entre 40 et 49 ans	0,97	0,96	1,14	1,24
	Entre 50 et 54 ans	0,96	0,94	1,24	1,13
	Entre 55 et 59 ans	1,12	0,94	0,99	0,82
	60 ans ou plus	1,53	0,82	0,72	0,50
Ancienneté continue en ABC	Moins de 6 mois	0,96	0,95	1,11	0,97
	6 à 12 mois	Ref	Ref	Ref	Ref
	Plus d'un an	1,14	0,98	0,81	0,89
Catégorie d'inscription	A	Ref	Ref	Ref	Ref
	B	1,59	0,80	0,74	0,47
	C	1,96	0,72	0,59	0,19
Niveau de formation	Sans diplôme	Ref	Ref	Ref	Ref
	Inférieur au BEPC	0,91	1,09	1,00	0,93
	BEPC	0,93	1,05	1,01	1,07
	CEP-CAP	1,00	1,06	0,94	0,97
	Bac	1,14	1,04	0,81	0,70
	Bac+2 et plus	1,54	0,87	0,65	0,47
	Non renseigné	2,38	1,07	0,40	0,20
Nationalité	Française	Ref	Ref	Ref	Ref
	Non française	0,66	1,14	1,50	1,47
Résidant en ZUS	Oui	0,72	1,02	1,33	1,46
	Non	Ref	Ref	Ref	Ref
Handicap	Oui	0,48	1,05	2,32	0,82
	Non	Ref	Ref	Ref	Ref

Source : Dares, les effets de la qualification, du statut marital et de la parentalité sont pris en compte mais l'estimation n'a pas été reproduite.

Lecture : toutes choses égales par ailleurs, les jeunes de moins de 25 ans ont 33 % de chances en moins que les personnes de 30 à 39 ans d'être positionnés en modalité « suivi ».

Annexe I

Ce constat peut avoir plusieurs sources :

- ◆ une difficulté à corriger les erreurs initiales de diagnostic, du fait de la faible mobilité entre modalités (cf. *infra*), même lorsque le maintien dans la demande d'emploi au bout de 12 mois atteste d'une difficulté de retour à l'emploi ;
- ◆ une forme de découragement en direction de publics très éloignés du marché du travail qui conduit à un sous-investissement dans leur accompagnement sous la forme d'un classement en modalité « suivi » ; plusieurs conseillers interrogés en agence indiquent que, selon eux, certains DE ne relèveraient pas de l'action de Pôle emploi (en raison d'un trop fort éloignement de l'emploi) ;
- ◆ une gestion de l'absence de motivation du DE dans la recherche d'emploi par le classement en modalité « suivi » ; cet effet est probablement élevé pour les DE proches de la retraite pour lesquels la dispense de la recherche d'emploi a été supprimée progressivement entre 2008 et 2012 (et qui sont donc progressivement comptabilisés, depuis 2008, comme DE de catégorie A), mais dont les actes positifs de recherche d'emploi sont potentiellement limités.

Dans le cadre de l'orientation « faire plus qui en ont le plus besoin », la future convention pourrait encadrer la part des DE de longue durée en modalité « suivi », en déterminant un plafond (autour de 20 % mais celui-ci devra être affiné sur la base d'une étude des DE de longue durée¹⁰²). Ce plafond évaluera ainsi deux dimensions de l'action de Pôle emploi :

- ◆ la qualité du diagnostic initial : Pôle emploi sera ainsi incité à limiter l'inscription en « suivi » des personnes présentant un risque élevé de maintien au chômage ;
- ◆ la réactivité de Pôle emploi à corriger son diagnostic initial et à intensifier son accompagnement une fois constaté la difficulté de retour à l'emploi.

Proposition opérationnelle n° 19 : Mener une étude sur l'efficacité de l'action de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi de longue durée et prendre un engagement de part maximale de ces demandeurs d'emploi¹⁰³ en modalité « suivi ».

4.4.5. L'offre de services reste peu adaptée aux personnes en alternance emploi/chômage malgré les tentatives d'offre dédiée

La convention tripartite demandait à Pôle emploi de mieux répondre aux enjeux du marché du travail en particulier en ce qui concerne les demandeurs d'emploi en situation de chômage récurrent et les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite, conformément aux évolutions correspondantes portées par les partenaires sociaux dans le cadre des évolutions du régime d'assurance chômage (droits rechargeables et activité réduite, cf. *supra*).

Le risque du Nouveau Parcours des Demandeurs d'Emploi était en effet que ces personnes soient « perdantes » en termes d'accompagnement, le retour automatique en portefeuille à la réinscription impliquant l'absence d'un entretien individuel de diagnostic dont ils bénéficiaient à chaque réinscription auparavant. Le risque était que ces personnes ne puissent pas bénéficier d'un service suffisant de conseil en évolution professionnelle (CEP), n'étant pas suffisamment en emploi pour en bénéficier en tant que salarié et pas dans une modalité d'accompagnement à Pôle emploi permettant d'en bénéficier comme demandeur d'emploi au-delà du niveau 1 (41 % des personnes dans cette trajectoire sont en « suivi » cf. *infra*).

¹⁰² Une étude, prévue par le cahier des charges est en cours mais aucun résultat n'a pu être communiqué à la mission.

¹⁰³ Les demandeurs d'emploi de longue durée visés ici sont ceux appréciés au travers de l'ICT 3 (12 mois d'inscription en catégorie A dans les 15 derniers mois).

Annexe I

Dans ce contexte, la convention tripartite 2015-2018 prévoyait la mise en œuvre d'une expérimentation visant à « proposer une adaptation ou un complément de l'offre de services qui réponde spécifiquement aux besoins des demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite subie » (cf. encadré 10).

Encadré 10 : L'expérimentation « activité réduite » ou la mise en place d'une plateforme dématérialisée et d'équipes dédiées

Pôle emploi a proposé ce nouveau service sous la forme d'**une expérimentation menée entre juillet 2016 et mars 2017 ciblant les demandeurs d'emploi inscrits exerçant une activité réduite courte (78 heures par mois ou moins) et qui recherchent un emploi en CDI à temps complet**. Le nombre de demandeurs d'emploi correspondant aux critères retenus s'élevait en avril 2016 à 21 284 demandeurs d'emploi sur l'ensemble des **31 agences expérimentatrices des 6 régions** : Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France, Martinique, Nouvelle Aquitaine et Occitanie.

Était expérimenté l'apport d'**un appui adapté** à ces demandeurs d'emploi en « activité réduite subie » en leur proposant d'intégrer **une plateforme www.pole-talents.fr**, organisée autour de différents espaces :

- **un espace emploi** reposant sur un système de rapprochement des offres et des demandes, selon les compétences ;
- **un espace collaboratif et d'entraide** destiné aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'expérimentation et animé par des conseillers ;
- **un espace recruteurs** permettant à ces derniers de déposer des offres d'emploi par le biais de www.pole-emploi.fr, de recevoir des candidatures et de rechercher des profils.

Parallèlement à la plateforme, une équipe transverse de quatre à six conseillers dont un conseiller dédié entreprise a été mise en place dans chacune des agences participant à l'expérimentation, avec pour missions notamment d'animer l'espace collaboratif, d'accompagner les demandeurs d'emploi en manque d'autonomie digitale dans l'accès à la plateforme et d'inciter les employeurs à la rejoindre.

L'évaluation visait à mesurer les effets de l'expérimentation sur l'augmentation du nombre d'heures travaillées, l'accès à l'emploi durable à plein temps ainsi que sur la satisfaction des bénéficiaires au regard de l'offre de service proposée. Le protocole d'évaluation, fondé sur le tirage au sort des personnes auxquelles l'offre de services était proposée et d'un groupe de contrôle, garantit l'absence de biais dans la mesure des résultats. L'exploitation du système d'information a été complétée par la conduite d'entretiens semi-directifs auprès des agents de cinq agences expérimentatrices et par une enquête téléphonique auprès de bénéficiaires et d'une population témoin réalisée en mai 2017.

Source : Pôle emploi et travaux de la mission.

À l'issue de l'expérimentation, les bénéficiaires interrogés se déclaraient moyennement satisfaits des services délivrés par la plateforme. Concernant le dispositif de rapprochement, 57 % des bénéficiaires interrogés trouvaient l'approche par les compétences pertinente et 67 % jugeaient appropriée la possibilité de renseigner un « planning des disponibilités ».

L'évaluation montre que la plateforme n'a pas eu d'effet global sur le nombre moyen d'heures travaillées par les bénéficiaires : le nombre d'heures travaillées n'a pas augmenté pour les bénéficiaires par rapport au groupe témoin ; il s'est accru dans les mêmes proportions pour les deux groupes qui avaient connu initialement 40 heures d'activité réduite (avril 2016), avec une augmentation en mars 2017 de + 62 % pour les bénéficiaires et + 68 % pour les témoins.

Annexe I

Cette augmentation similaire du nombre moyen d'heures travaillées prend cependant une forme différente pour les demandeurs d'emploi pouvant accéder à la plateforme et pour les témoins :

- ◆ l'expérimentation a un effet positif sur le nombre d'heures en activité pour les personnes qui restent en activité réduite en fin de période (mars 2017) ; sur cette sous-population, la hausse du nombre moyen d'heures travaillées est plus importante de 12 heures pour les bénéficiaires que pour les témoins ; le passage en catégorie C (demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite longue supérieure à 78 h par mois) est également plus important pour les bénéficiaires : en fin d'expérimentation, 30 % des bénéficiaires sont en catégorie C contre 22 % chez les témoins, soit un impact de + 8 points ;
- ◆ l'expérimentation a cependant eu un impact négatif sur l'accès à l'emploi durable à plein temps ; cet accès est plus faible de 5 points pour les bénéficiaires que pour les témoins ; cela résulte d'un possible effet d'enfermement.

L'expérimentation de cette offre de services est donc plutôt un échec. Dans le cadre de la future période conventionnelle, de nouveaux modes d'intervention devront donc être définis par l'opérateur, au bénéfice des enseignements de cette expérimentation, pour les bénéficiaires du dispositif « activité réduite » mais aussi les personnes étant amenées à se réinscrire après une période plus ou moins longue d'activité professionnelle. En effet, Pôle emploi est confronté à la nécessité d'offrir des services spécifiques à ces populations particulières tant du fait des évolutions du marché du travail que des dispositions récentes retenues concernant l'indemnisation de ces bénéficiaires (droits rechargeables et activités réduites, voir *supra*). Dans ce cadre, une attention particulière devrait être apportée à la nature, à la récurrence et à la durée des activités des demandeurs d'emploi concernés qui pourrait justifier une segmentation des services à leur attention.

Par ailleurs, Pôle emploi a financé des études menées par des universitaires¹⁰⁴ pour étudier les trajectoires de ces demandeurs d'emploi et déterminer si ce type d'emploi permet de mener à l'emploi durable (effet « tremplin ») ou installe les demandeurs d'emploi dans l'emploi précaire ou la « permittance » (« effet d'enfermement »). Ces études cherchent également à déterminer si le fait d'occuper ce type d'emploi constitue un signal négatif pour les recruteurs. Elles tendent à conclure à l'existence d'un effet « tremplin » des activités réduites vers le retour à l'emploi durable et suggèrent que les titulaires de ces emplois ne sont pas stigmatisés dans la suite de leur carrière. Leurs enseignements doivent néanmoins être confirmés.

¹⁰⁴ Éclairages et Synthèses n°23, septembre 2016, Pôle emploi.

Annexe I

L'action de Pôle emploi devrait pouvoir aider les personnes n'ayant pas accédé à l'emploi durable au bout d'un certain temps à développer un projet professionnel de retour à une activité professionnelle stable et dans la durée. Pôle emploi pourrait s'engager à avoir une dimension proactive vis-à-vis de cette catégorie en ciblant ces populations au bout de 18 mois d'inscription pour leur proposer sans obligation un entretien de CEP¹⁰⁵. L'opérateur s'engagerait ainsi à identifier les personnes en alternance emploi/chômage (au moins 6 mois en activité avec plusieurs contrats sur les 18 derniers mois et n'ayant aucun acte d'accompagnement depuis 12 mois), au moins une fois par an, et à leur proposer un entretien de CEP, indépendamment de la modalité d'accompagnement dont elles relèvent¹⁰⁶. Pôle emploi pourrait prendre un engagement dans ce cadre dans le cadre plus général de promotion du CEP.

Proposition opérationnelle n° 20 : Proposer une solution d'accompagnement des demandeurs d'emploi en situation d'alternance entre le chômage et l'emploi¹⁰⁷.

4.4.6. L'analyse des modalités d'accompagnement en fonction des trajectoires constatées *ex post* souligne la nécessité de pouvoir davantage procéder à des changements de modalités en cours de parcours

L'observation des trajectoires constatées des DE durant 18 mois en fonction de leurs modalités d'accompagnement (« suivi », « guidé » ou « renforcé »), déterminées suite à l'inscription, donne des indications sur la pertinence de l'accompagnement effectué. Pôle emploi a ainsi réalisé le suivi d'une cohorte de DE inscrits en décembre 2014¹⁰⁸.

Sept trajectoires ont été identifiées :

- ◆ accès notable à l'emploi (au moins la moitié des 18 mois) pour 61 % des inscrits :
 - accès rapide au CDI (13 % des inscrits) avec une durée moyenne de 2 mois en recherche d'emploi et le reste en CDI ou création d'entreprise ;
 - accès différé au CDI (19 % des inscrits) avec 6 mois en moyenne de recherche d'emploi, 2 mois en CDD et le reste en CDI ;
 - accès à l'emploi durable hors CDI¹⁰⁹ (16 % des inscrits) avec 6 mois en recherche d'emploi en moyenne et le reste en emploi ;
 - alternance entre l'emploi non durable et le chômage (13 % des inscrits) avec en moyenne 13 mois sur 18 en contrats courts ;
- ◆ accès plus faible à l'emploi pour 39 % des inscrits :
 - très faible accès à l'emploi c'est-à-dire 16 sur 18 mois à la recherche d'emploi (25 % des inscrits) ;
 - alternance entre recherche d'emploi et inactivité avec en moyenne 8 mois en recherche d'emploi et le reste en inactivité (7 % des inscrits) ;

¹⁰⁵ Le caractère non obligatoire du service est lié directement au fait que certains salariés peuvent choisir ce mode d'activité (plus grande flexibilité permettant d'alterner des périodes d'emploi intense et de congés, perception de la prime de précarité...) et pourraient ne pas trouver d'intérêt au service proposé.

¹⁰⁶ En effet, le CEP est actuellement développé dans tous ses aspects pour les personnes accompagnées en « guidé » ou en « renforcé ». Le fait de ne pas considérer le mode d'accompagnement permettrait ainsi de faire cette proposition de CEP aux demandeurs relevant de la catégorie « suivi ». La mise en œuvre de cette proposition nécessiterait ainsi de mobiliser, pour mener ces entretiens, des agents formés au CEP.

¹⁰⁷ Cette proposition a été précisée dans le cadre de la procédure contradictoire.

¹⁰⁸ « Les transitions professionnelles d'une cohorte d'entrée au chômage en décembre 2014, », présentation pour le comité d'évaluation du 18 janvier 2018, Pôle emploi.

¹⁰⁹ CDD de plus de 6 mois.

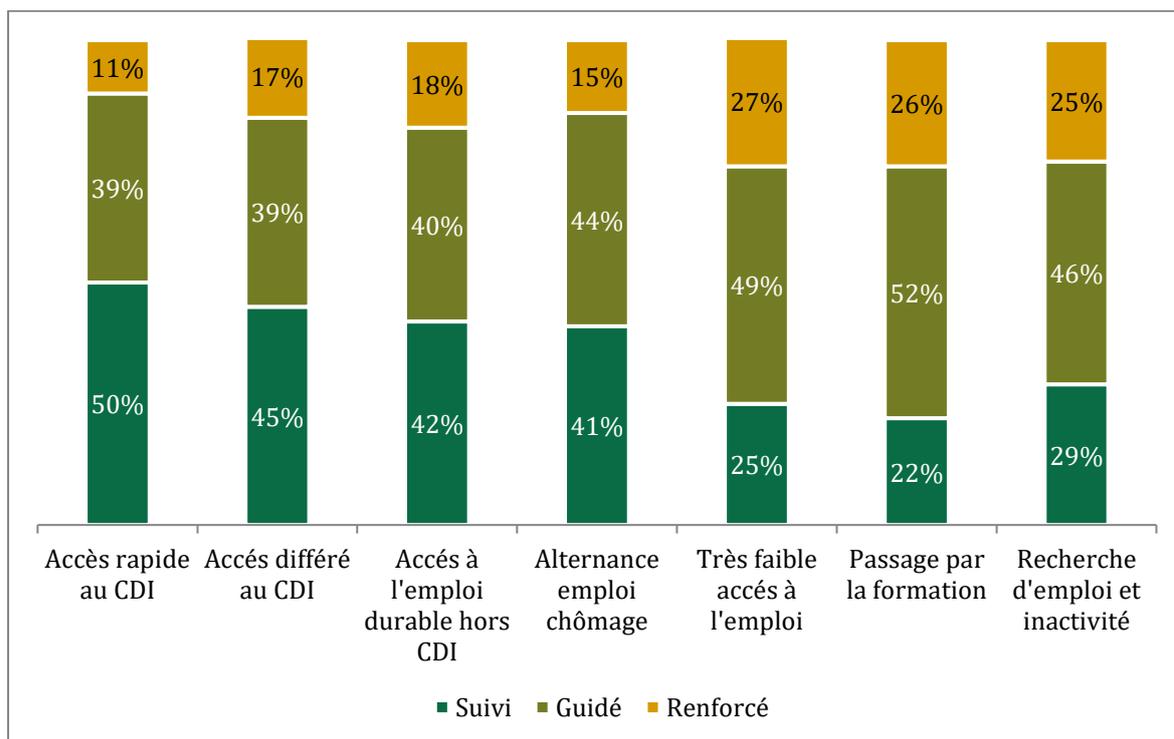
Annexe I

- passage prolongé par la formation avec en moyenne 8 mois en formation et 7 mois en recherche d'activité, le reste en emploi (7 % des inscrits).

Le Graphique 22 présente la répartition des modalités d'accompagnement retenues à l'issue du diagnostic initial effectué à l'issue de l'ESI, selon la trajectoire constatée *ex post*. Il en ressort que :

- ◆ la qualité du diagnostic qui se dégageait de l'analyse sur la base de caractéristiques observables est globalement confirmée : la part des DE en modalité « suivi » est sensiblement plus forte dans les trajectoires d'accès notable à l'emploi (41 % à 50 %) que dans les trajectoires d'accès faible (22 % à 29 %). Inversement la part des DE en « renforcé » est plus élevée dans les trajectoires d'accès faible (25 % à 27 %) que dans les trajectoires d'accès notable (11 % à 18 %);
- ◆ néanmoins, deux types de trajectoires interrogent l'action de l'opérateur s'agissant de la qualité de l'accompagnement effectué sur la base du diagnostic initial :
 - si les 25 % de DE relevant de la trajectoire de très faible accès à l'emploi sont plus souvent en accompagnement « renforcé », la majorité d'entre eux sont néanmoins en modalité « guidé » ou « suivi » ;
 - les 13 % de demandeurs d'emploi, souvent âgés de moins de 30 ans, qui alternent chômage et emploi (l'emploi étant majoritaire) et qui ne parviennent pas à se stabiliser au cours de 18 mois d'observation sont peu nombreux à bénéficier de l'accompagnement « renforcé », dont l'AIJ (13 %).

Graphique 22 : Répartition des demandeurs d'emploi inscrits en décembre 2014 par modalité selon leur trajectoire dans les 18 mois suivants l'inscription



Source : Pôle emploi et travaux de la mission.

Lecture : les demandeurs d'emploi ayant eu une trajectoire d'« accès rapide au CDI » dans les 18 mois suivants leur inscription étaient positionnés à 50 % en modalité « suivi ».

Surtout, pour ceux qui restent inscrits, **l'analyse des modalités d'accompagnement à l'issue de la période de 18 mois montre que la répartition des modalités par trajectoire reste largement inchangée**. Cela rend compte potentiellement de deux phénomènes :

- ◆ une faible mobilité entre modalités (cf. 4.5 *infra*) ;
- ◆ une faible qualité de la réorientation entre modalités lorsqu'elle est effectuée (qui revient à faire une rotation entre deux personnes ayant la même trajectoire).

Dans tous les cas, ce constat, qui recoupe celui effectué sur les demandeurs d'emploi de longue durée, **questionne la capacité de l'opérateur à tenir compte de la difficulté d'accès à l'emploi du DE lorsque celle-ci n'est pas correctement diagnostiquée à l'issue de l'entretien de situation (ESI) mais constatée après une longue période (un an ou plus de présence sur les listes)**.

En tenant compte du temps moyen passé par chaque trajectoire-type dans la DEFM sur 18 mois écoulés, on peut reconstituer que :

- ◆ environ la moitié des DE en « suivi » relève d'une des trois dernières trajectoires types et aurait donc nécessité un accompagnement approfondi ;
- ◆ environ un quart des DE en modalité « guidé » relève d'une des trois premières trajectoires-types ; il n'est pas possible d'estimer dans quelle mesure cette trajectoire est liée à l'action de Pôle emploi (auquel cas c'est un signe très positif de sa valeur ajoutée) ou aurait eu lieu même sans intervention de l'opérateur (dans ce cas, le DE aurait ainsi relevé plutôt d'une modalité « suivi ») ;
- ◆ environ un quart des DE en modalité « renforcé » relève d'une des trajectoires d'accès notable à l'emploi ; de même que précédemment, il n'est pas possible d'estimer dans quelle mesure cette trajectoire est liée à l'action de Pôle emploi ou aurait eu lieu même sans intervention de l'opérateur.

4.5. La mobilité entre modalités d'accompagnement a légèrement augmenté mais reste faible et ne se fait pas nécessairement au bénéfice des plus éloignés du marché du travail

Les réorientations de modalité, en cours de parcours et après l'orientation initiale effectuée suite à l'entretien de situation (ESI), restent relativement rares : au bout de 18 mois environ 25 % des inscrits en mai 2016 et toujours sur les listes ont changé de type d'accompagnement. Les changements de modalité sont plus fréquents pour les personnes inscrites à l'origine en accompagnement « renforcé » (39 %) qu'en modalité « suivi » (24 %) ou « guidé » (19 %).

Tableau 31 : Part des DE inscrits (ou réinscrits) en mai 2016 toujours dans les listes et ayant changé de modalité durant les 18 premiers mois d'inscription en %

	M+3	M+6	M+12	M+18
Suivi	6 %	9 %	17 %	24 %
Guidé	7 %	10 %	14 %	19 %
Renforcé	12 %	20 %	32 %	39 %
Ensemble	8 %	12 %	19 %	25 %

Source : Pôle Emploi.

Annexe I

La mobilité entre modalités d'accompagnement est toutefois un peu plus fréquente que par le passé : 9 % des DE inscrits en mai 2016 en modalité « suivi » ont changé de modalité 6 mois plus tard, contre 6 % de ceux inscrits en décembre 2014. Cette part est passée de 8 % à 10 % pour la modalité « guidé » et de 13 % à 20 % pour la modalité « renforcé » (tableau 32). Toutefois, compte tenu des évolutions induites par le NPDE et l'absence d'ESI pour les personnes se réinscrivant et pouvant être concernées par un changement de modalité d'accompagnement, ces calculs ne s'effectuent pas sur le même champ. Ainsi, en décembre 2014, 45 % des inscrits réalisaient un EID ¹¹⁰ et se voyaient affectés à une modalité après un diagnostic contre seulement 21 % en 2016. Symétriquement, la part des inscrits qui retrouvent leur modalité précédente est passée de 55 % à 79 %. La hausse constatée de la mobilité entre modalités d'accompagnement doit donc également être interprétée à cette aune.

Tableau 32 : Part des DE toujours dans les listes ayant changé de modalité dans les 6 premiers mois

	déc-14	déc-15	janv-16	mai-16
Suivi	6 %	7 %	9 %	9 %
Guidé	8 %	6 %	9 %	10 %
Renforcé	13 %	18 %	21 %	20 %

Source : Pôle Emploi, Igf, Igas.

Selon une étude de la Dares¹¹¹, les réorientations se font la plupart du temps vers le « plus proche parcours ». Par ailleurs, on constate une corrélation inverse entre l'intensité de l'accompagnement et la durée moyenne des parcours terminés en 2016 :

- ◆ 137 jours en moyenne en « global » ;
- ◆ 263 jours en moyenne en « renforcé » ;
- ◆ 343 jours en moyenne en « guidé » ;
- ◆ 374 jours en moyenne en « suivi ».

Cette constatation, couplée au faible taux de changement de modalité au bout de 18 mois pour les demandeurs d'emploi affectés en modalité « suivi » confirme la difficulté de l'opérateur à tenir compte de la difficulté d'accès à l'emploi du DE lorsque celle-ci n'est pas correctement diagnostiquée en amont mais constatée en aval au bout d'un temps donné de présence sur les listes. Sauf raison bien identifiée (formation...), la non-sortie des listes doit en soi constituer un indice de difficulté de retour à l'emploi. Pourtant près de 30 % des réorientations se font vers la modalité « *suivi* ». L'analyse des trajectoires ci-dessus montre que ces réorientations ne permettent pas 18 mois après l'inscription d'augmenter la part des modalités « renforcé » parmi les DE ayant une trajectoire de faible d'accès à l'emploi.

Au final, la combinaison des différentes analyses proposées *supra* souligne le caractère clef de l'orientation retenue à l'issue du premier entretien dit de situation (ESI) : elle conditionne l'ensemble du parcours du demandeur d'emploi et le niveau effectif de soutien dont il dispose. Pôle emploi est conscient de la nécessité de renforcer la qualité de ce diagnostic initial et envisage de le faire évoluer pour mieux prendre en compte le profil du demandeur d'emploi et ses besoins d'accompagnement tout au long de son parcours¹¹². Des échanges intervenus avec la mission, **trois évolutions seraient envisagées dans les années à venir :**

¹¹⁰ Source : Éclairages et Synthèses N°36, septembre 2017, Pôle emploi.

¹¹¹ Dares, « L'offre de service de Pôle emploi à destination des demandeurs d'emploi : description, ciblage et efficacité », éléments transmis à la mission le 19 juillet 2018.

¹¹² L'opérateur souligne par ailleurs que l'orientation d'un demandeur d'emploi dans une des modalités d'accompagnement est aussi déterminée par une contrainte capacitaire, liée à la taille des portefeuilles : « La

- ◆ **une approche spécifique concernant les demandeurs accompagnés en « suivi »** ; ceux-ci seraient interrogés *via* un point d'étape en ligne au terme d'une première période (une interrogation au 6^{ème} mois serait envisagée) ; ce point d'étape permettrait de faire le point sur les démarches conduites et les difficultés rencontrées par le demandeur d'emploi au cours de la période ; le diagnostic réalisé sur cette base pourrait permettre de réorienter le demandeur vers une modalité d'accompagnement plus adaptée ; de manière générale, l'opérateur chercherait à développer des modes de mesure du positionnement du demandeur d'emploi dans son parcours (confiance, difficultés...) afin de pouvoir adapter l'accompagnement aux besoins de l'utilisateur ;
- ◆ **une expérimentation tendant à refondre l'entretien de situation** qui intervient après l'inscription et débouche sur un diagnostic et l'orientation de l'utilisateur vers un des modes d'accompagnement ; une expérimentation serait conduite l'année prochaine dans plusieurs régions, avec une phase initiale d'accompagnement du nouvel inscrit après son inscription se déroulant sur une plus longue période (deux demi-journées) ; cette phase initiale permettrait au nouvel inscrit de bénéficier d'ateliers collectifs pour, d'une part, évaluer ses points forts et ses faiblesses voire les éventuelles difficultés substantielles qu'il rencontre (illettrisme, illettrisme, freins divers...) et d'autre part, lui présenter le cadre général de la recherche d'emploi (actions à conduire, équilibres entre les droits et les devoirs des demandeurs...) ; ce parcours permettrait *a priori* un diagnostic plus fouillé ; il se conclurait par un entretien final qui aurait une dimension totalement différente de l'ESI actuel puisqu'il marquerait le début de l'accompagnement effectif du demandeur d'emploi ; au bénéfice du parcours, l'orientation serait effectuée sur la base du diagnostic plus détaillé et l'entretien individuel (« *débriefing* » des deux demi-journées) aurait lieu avec le conseiller référent¹¹³ ; la conduite de cette expérimentation devrait être confirmée et son évaluation devrait notamment porter sur (i) l'analyse de la qualité du diagnostic initial, (ii) la plus-value globale de ce nouveau parcours plus long et (iii) la soutenabilité d'évolutions organisationnelles de ce type en vue d'une éventuelle généralisation ;
- ◆ enfin, dans le cadre de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, une disposition tend à prévoir **l'expérimentation, courant 2019, dans certaines régions, du « journal de bord » du demandeur d'emploi** qui consisterait à demander à l'utilisateur de renseigner un espace dématérialisé pour préciser les actions et démarches qu'il conduit dans le cadre de sa recherche d'emploi ; ce journal de bord serait conçu comme une démarche équivalente à celle exigée dans le cadre de l'actualisation des droits ; la connaissance des actions et démarches conduites permettrait de développer un diagnostic plus régulier de chaque demandeur d'emploi et donc de lui proposer des actions plus adaptées voire, le cas échéant, de le faire changer de modalité d'accompagnement.

décision de positionner un demandeur d'emploi sur l'une des trois modalités intervient au moment de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID). Elle dépend principalement du diagnostic effectué par un conseiller lors de cet entretien, mais aussi des places disponibles dans les différents « portefeuilles ». (*in* Pôle emploi, éclairages et synthèses, n°9, octobre 2014).

¹¹³ Le gain en termes de personnalisation de la relation serait important. En effet, actuellement, le demandeur d'emploi est confronté d'abord à un agent qui assure son entretien de situation *post* inscription puis débute son accompagnement au bénéfice de l'orientation retenue postérieurement à cet ESI dans le cadre d'un rendez-vous avec son conseiller référent qu'il peut ensuite solliciter régulièrement. La personnalisation souhaitée par l'opérateur achoppe actuellement sur cette dualité d'interlocuteurs en début de parcours de recherche d'emploi : l'agent assurant l'ESI et le conseiller référent qui sont, le plus souvent, deux interlocuteurs différents.

Annexe I

La mission prend acte avec intérêt des évolutions envisagées par Pôle emploi. Elles devront être discutées et détaillées dans le cadre de la négociation de la future convention tripartite. Elles doivent être également rapprochées des autres axes d'évolution présentés *infra*. La mise en place de changements de cette nature nécessitera du temps. **La mission entend donc souligner la nécessité d'améliorer à brève échéance les dispositifs de revue de portefeuilles** qui sont réputés être mis en œuvre en agence. En effet, comme cela a été montré ci-dessus, la mobilité entre modalités d'accompagnement demeure limitée alors même qu'elle paraîtrait pertinente pour une proportion importante de demandeurs d'emploi. La mission souligne la nécessité d'interroger, à intervalles réguliers, selon une méthode standard, la composition des portefeuilles des conseillers voire de chaque agence. Des éléments indiqués à la mission dans le cadre des entretiens au niveau national et des visites dans les agences, cette pratique n'est pas systématique et pas directement outillée : le départ d'un agent ou son changement d'affectation conduiraient à l'analyse de son portefeuille, les points réguliers entre chaque conseiller et son encadrant seraient également l'occasion d'analyser la composition de chaque portefeuille. L'opérateur a, au niveau national, indiqué à la mission ne pas souhaiter définir de standards sur ce point au motif qu'il relève de la responsabilité des acteurs de terrain. Sans revenir sur le partage des responsabilités et les marges d'autonomie accordées aux régions, départements et agences, la mission souligne néanmoins le caractère clef de la systématisation des revues de portefeuille pour renforcer la qualité et la pertinence des accompagnements proposés. *A minima*, des outils d'analyse des portefeuilles et des méthodes adaptées pourraient utilement être élaborés ou renforcés au niveau national et leur utilisation recommandée voire demandée de manière régulière dans le cadre de l'analyse de l'activité de chaque agence ou de chaque conseiller. La mission observe à ce titre que l'expérimentation récente mise en avant par l'opérateur dans le cadre de la préparation de la future convention et relative à l'évolution des modes d'accompagnement suivi / guidé / renforcé repose notamment sur une revue de portefeuille. Celle-ci a conduit *ab initio* à réaffecter 19 % des demandeurs d'emploi dans les modes d'accompagnement leur correspondant le mieux au regard des services proposés dans le cadre de l'expérimentation. Dans le même esprit, une enquête réalisée par Pôle emploi auprès des conseillers placement est révélatrice des changements à opérer :

- ◆ 97 % des conseillers assurant l'accompagnement « suivi » estiment qu'il y a dans leur portefeuille des demandeurs d'emploi qui devraient relever d'une autre modalité ; cette proportion est de 92 % pour les conseillers assurant l'accompagnement « guidé » et de 73 % pour ceux assurant l'accompagnement « renforcé » ;
- ◆ la part des demandeurs en portefeuille ne devant pas relever de la modalité d'accompagnement qu'ils assurent est estimée en moyenne à environ 30 % par les conseillers « suivi », 25 % par les conseillers « guidé » et 20 % par les conseillers « renforcé ».

Ainsi, tant pour des raisons opérationnelles que de gestion de la charge de travail et de recherche d'efficacité collective, une réponse à court ou moyen terme doit être apportée à ces problématiques. Une des voies privilégiées par la mission a donc trait à l'intensification du recours aux revues de portefeuille.

Proposition opérationnelle 21 : Élaborer une méthode et outiller au plan informatique le dispositif de revue de portefeuille et recommander la conduite régulière de ces opérations pour renforcer la mobilité des demandeurs d'emploi entre les différentes modalités d'accompagnement.

4.6. Les disparités de dotation en moyens sur le territoire restent fortes et un rééquilibrage demeure nécessaire au profit des territoires les plus défavorisés

La disparité de dotation entre agences, reflétée notamment par la taille moyenne des portefeuilles, demeure : la moyenne et la médiane de la taille des portefeuilles est de l'ordre de 190 DE et l'écart type de la taille moyenne de portefeuille est de 38 DE. Mais cette disparité ne se fait pas au bénéfice des territoires les plus défavorisés (cf. graphique 23 et graphique 24)¹¹⁴ :

- ◆ le coefficient de corrélation entre la part des non qualifiés dans la DEFM et la taille moyenne des portefeuilles par agence est légèrement positive (0,13) ;
- ◆ le coefficient de corrélation entre la part des DE au RSA socle dans la DEFM et la taille moyenne des portefeuilles par agence est nettement positive (0,43).

Autrement dit, les territoires les plus défavorisés ne sont pas mieux dotés en termes de conseillers placement par demandeur d'emploi que les autres.

Au total, même si les directeurs d'agences peuvent corriger ces inégalités de dotation en répartissant les modalités au sein du nombre de conseillers placement dont ils disposent, les inégalités de dotation limitent la capacité à lier la part des DE en modalité intensive dans l'agence et la part de non qualifiés ou de personnes au RSA dans la DEFM de l'agence.

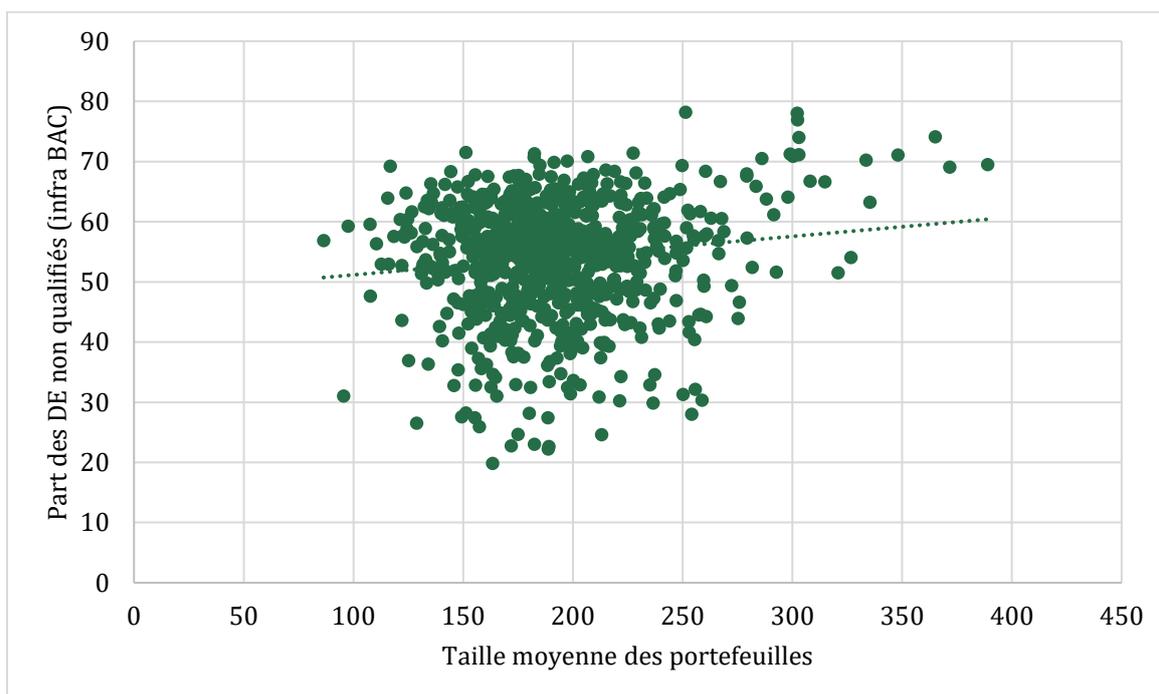
L'opérateur a indiqué avoir cherché à opérer des corrections depuis 2014. Sur les 4000 ETP que l'opérateur a reçus en deux vagues entre 2012 et 2014, 540, soit 13,5 % ont été répartis entre régions selon les effectifs de DEFM situés en zone urbaine sensible. La direction générale met par ailleurs à disposition des directions régionales un outil (opéra) mettant en regard les effectifs de chaque agence comparativement à des indicateurs de charge qui intègrent les caractéristiques de la DEFM permettant de refléter la volonté de « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin ». Les directions régionales utilisent cet outil dans le cadre de leur dialogue de performance avec les agences pour répartir les effectifs.

Dans l'esprit de la convention qui demande à l'opérateur de *maintenir l'homogénéité de la qualité de service sur le territoire national*, la mission recommande de mettre en place un plan d'action national associant largement les directions régionales pour résorber les déséquilibres en tenant compte des contraintes opérationnelles. Ce document interne pourra établir des diagnostics partagés et identifier les leviers d'action en fonction des départs pouvant être anticipés.

Proposition opérationnelle n° 22 : Mettre en place un plan d'action national associant largement les directions régionales visant à mieux faire correspondre les dotations des agences avec les difficultés des différents territoires.

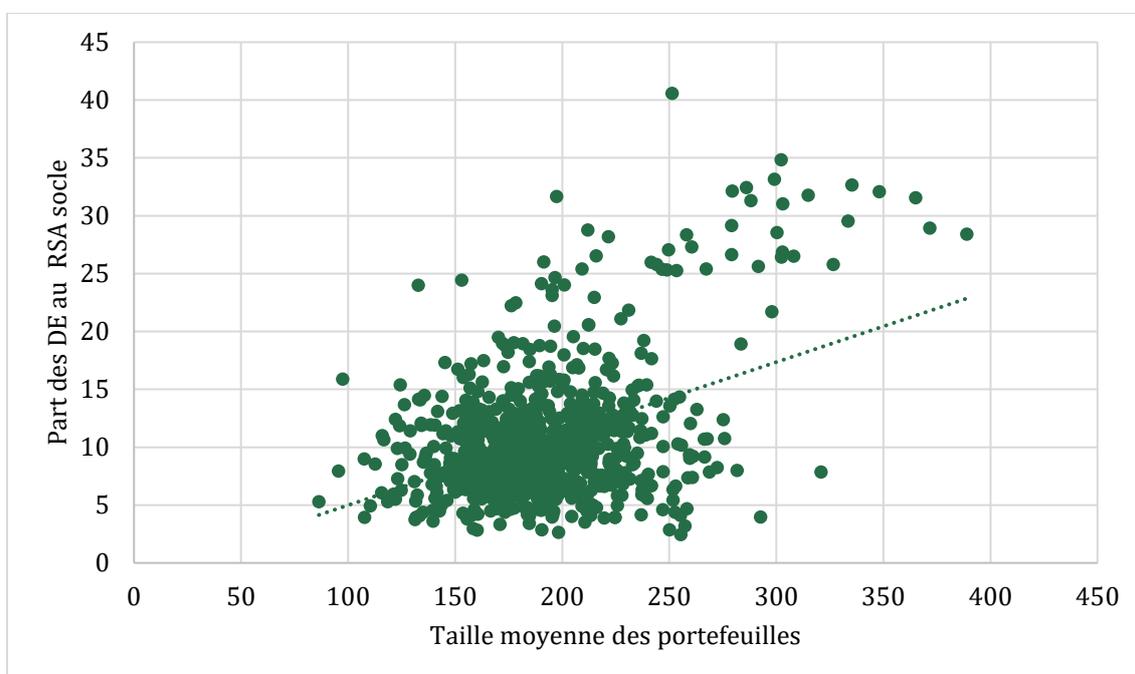
¹¹⁴ Ces inégalités avaient fait l'objet d'un article dans le journal *Le Monde* le 30 juillet 2014 : « A Pôle emploi, entre 40 et 275 chômeurs pour chaque conseiller selon les agences ».

Graphique 23 : Corrélation entre la taille moyenne des portefeuilles par agence et la part de la DEFM ayant une qualification inférieure au bac



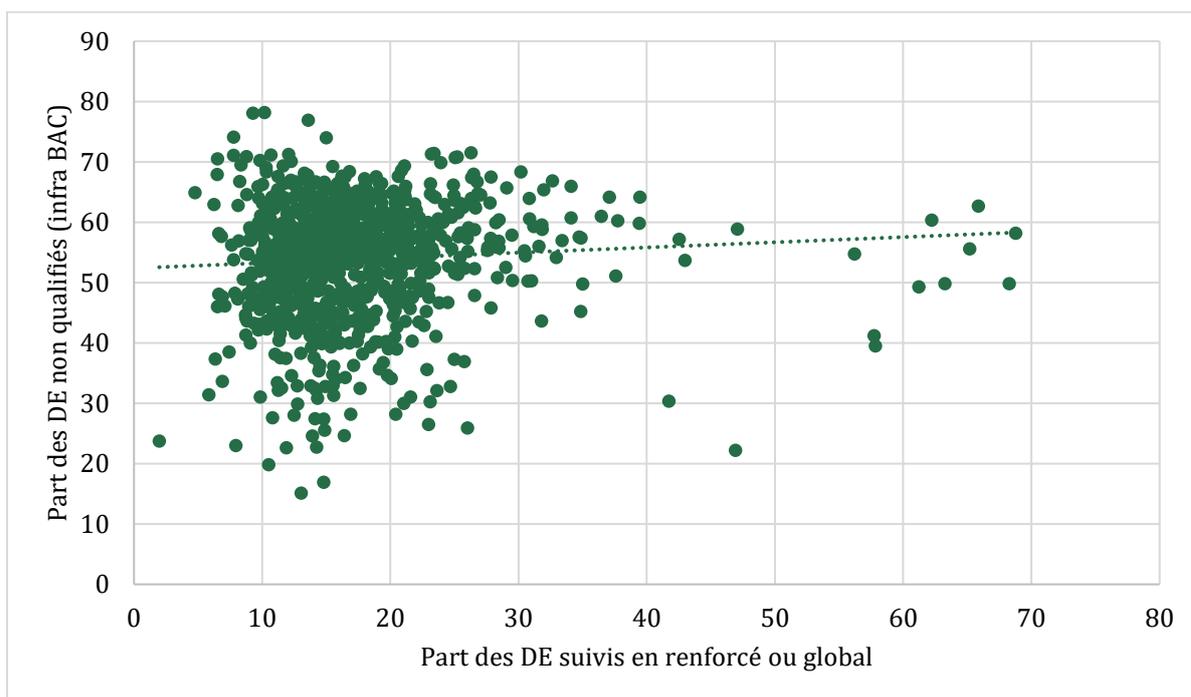
Source : Pôle emploi. Chaque point représente une agence locale. Champ : Agences non spécialisées comptant plus de 2000 demandeurs d'emploi et n'étant pas soumises à l'expérimentation Suivi/Guidé/Renforcé et pour laquelle la correspondance entre les informations socio-économiques et la taille des portefeuilles peut être établie soit 800 agences.

Graphique 24 : Corrélation entre la taille moyenne des portefeuilles par agence et la part de la DEFM au RSA socle



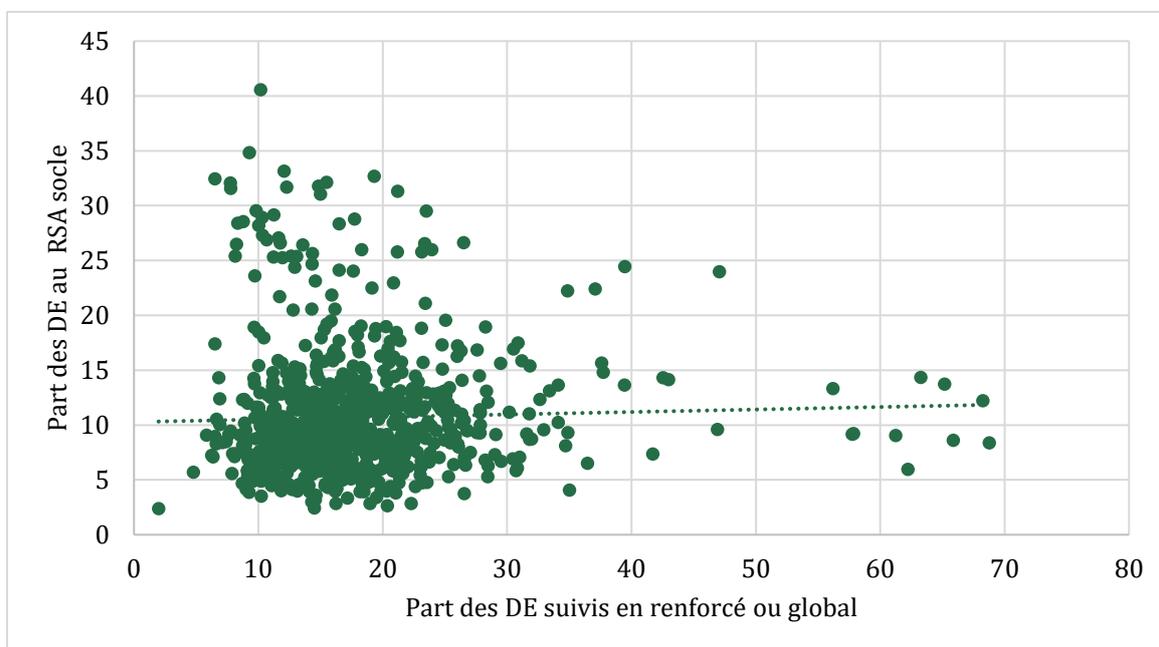
Source : Pôle emploi. Chaque point représente une agence locale. Champ : Agences non spécialisées comptant plus de 2000 demandeurs d'emploi et n'étant pas soumises à l'expérimentation Suivi/Guidé/Renforcé et pour laquelle la correspondance entre les informations socio-économiques et la taille des portefeuilles peut être établie soit 800 agences.

Graphique 25 : Corrélation entre la part des demandeurs d'emploi en modalité intensive et la part de ceux ayant une qualification inférieure au bac par agence



Source : Pôle emploi. Chaque point représente une agence locale. Champ : Agences non spécialisées comptant plus de 2000 demandeurs d'emploi et n'étant pas soumises à l'expérimentation Suivi/Guidé/Renforcé soit 859 agences dont 817 en métropole.

Graphique 26 : Corrélation entre la part des demandeurs d'emploi en modalité intensive et la part de ceux étant bénéficiaires du RSA par agence



Source : Pôle emploi. Chaque point représente une agence locale. Champ : Agences non spécialisées comptant plus de 2000 demandeurs d'emploi et n'étant pas soumises à l'expérimentation Suivi/Guidé/Renforcé soit 859 agences dont 817 en métropole.

4.7. Les études disponibles concluent à des effets significativement positifs des modalités intensives d'accompagnement sur le retour à l'emploi

4.7.1. L'examen simple des taux de retour à l'emploi par modalité d'accompagnement ne permet pas de conclure sur leur efficacité

Comme le note la DARES¹¹⁵, les taux de retour à l'emploi au sens de l'ICT 1 varient fortement selon les parcours d'accompagnement. Ainsi, entre mai 2016 et avril 2017, le taux mensuel moyen de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi placés en accompagnement « renforcé » s'élève à 6,5 %, contre 6,9 % en modalité « guidé » et 9,1 % pour la modalité « suivi ». Par rapport aux données obtenues sur la période d'octobre 2013 à septembre 2014, la hausse des taux de retour à l'emploi est un peu plus marquée pour les personnes en modalité « renforcé » (+ 0,8 point) qu'en modalité « suivi » (+ 0,4 point), ce qui semble suggérer que les personnes dans cette modalité profitent un peu plus de la reprise du marché du travail sur la période.

Comme cela a été indiqué *supra*, ce constat est très proche de celui établi en 2014 sur la base d'un suivi de cohorte des demandeurs d'emploi inscrits en décembre 2013 : les personnes en « suivi » retrouvent un peu plus fréquemment un emploi que celle des modalités « guidé » et « renforcé » qui sont extrêmement proches en termes de retour à l'emploi : entre janvier et juillet 2014, 7 % des demandeurs d'emploi en « suivi » inscrits en décembre 2013 ont un emploi durable contre 6 % pour les deux autres modalités¹¹⁶. Ces différences de résultats ne peuvent toutefois pas s'interpréter comme une évaluation *per se* de l'efficacité de l'accompagnement, puisque l'affectation n'est pas indépendante des caractéristiques des demandeurs d'emploi – qui jouent également sur leur retour à l'emploi.

Tableau 33 : Taux mensuel de retour à l'emploi par modalité

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Total
2014 (oct. 2013 à sept. 2014)	8,7 %	6,5 %	5,7 %	4,3 %	6,2 %	7,1 %
2015 (oct. 2014 à sept. 2015)	8,7 %	6,4 %	5,7 %	4,3 %	6,7 %	7,0 %
2016 (oct. 2015 à sept. 2016)	8,9 %	6,6 %	6,1 %	4,5 %	8,4 %	7,3 %
Dernier point connu 2017 (mai 2016 à avril 2017)	9,1 %	6,9 %	6,5 %	4,6 %	9,5 %	7,6 %
Évolution en points (2017-2014)	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,8	+ 0,3	+ 2,8	+ 0,6

Source : Pôle emploi.

4.7.2. Les évaluations en France comme à l'international concluent à l'efficacité des formes d'accompagnement intensives des demandeurs d'emploi sur le retour à l'emploi même si les effets macroéconomiques sont limités

La mission souligne le caractère très bienvenu des démarches d'évaluation conduites par Pôle emploi tant s'agissant de son activité qu'en ce qui concerne l'efficacité générale des politiques publiques en faveur de l'emploi. En particulier la démarche d'assortir toute expérimentation d'une démarche d'évaluation (le plus souvent assez complète et exigeante) ne peut qu'être saluée. L'analyse des travaux disponibles a conduit néanmoins la mission, au bénéfice notamment de ces travaux d'évaluation menés par ou avec l'opérateur, à identifier plusieurs axes d'amélioration qui sont recensés ci-après.

¹¹⁵ Cf. Constats DARES sur les résultats relatifs au retour à l'emploi et à l'offre de services aux demandeurs d'emploi (hors formation), CTT du 10 octobre 2017.

¹¹⁶ Cf. Éclairages et Synthèses n°9, octobre 2014.

4.7.2.1. L'intensité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi accroît le taux de retour à l'emploi selon la plupart des évaluations disponibles mais aucune évaluation n'a été faite de l'apport du triptyque suivi/guidé/renforcé

L'évaluation de l'effet des politiques d'accompagnement sur le taux de retour à l'emploi est complexe du fait de l'existence de caractéristiques propres aux individus empêchant de comparer directement les trajectoires des personnes bénéficiant directement de la prestation avec celles de demandeurs d'emploi n'en bénéficiant pas. Plusieurs méthodes existent pour évaluer ces politiques et neutraliser cet effet¹¹⁷ :

- ◆ la méthode d'assignation aléatoire, la plus robuste, car elle propose d'assigner *ex ante* les individus de façon aléatoire dans un groupe de traitement ou un groupe de contrôle qui sont de ce fait homogènes ;
- ◆ la méthode des « différences de différences » qui suppose de pouvoir observer avant et après la politique menée les groupes traités et non traités ;
- ◆ la méthode de régression par discontinuité qui suppose d'exploiter un seuil de participation à une politique pour comparer les trajectoires des populations au voisinage de ce seuil ;
- ◆ la méthode des variables instrumentales qui suppose d'identifier une variable corrélée à la variable de traitement mais non corrélée à la variable d'intérêt (en dehors de la corrélation indirecte *via* la variable de traitement) ;
- ◆ la méthode d'appariement qui consiste à rechercher pour chaque individu traité un individu non traité ayant les caractéristiques les plus proches possibles de l'individu traité et à comparer leurs trajectoires.

Du fait de sa facilité de mise en œuvre (car elle peut être effectuée *ex post*), les évaluations fournies par Pôle emploi utilisent le plus souvent la dernière méthode. En effet, la mobilisation de la méthode d'assignation aléatoire suppose un protocole lourd et potentiellement difficile à mettre en œuvre dans le cadre de sciences humaines. Par ailleurs certaines études montrent qu'une méthode d'appariement reproduit fidèlement les résultats d'une assignation aléatoire sous réserve que les variables retenues pour construire l'appariement soient bien susceptibles de neutraliser les biais de sélection¹¹⁸.

Toutefois, seules les méthodes d'assignation aléatoire garantissent un résultat incontestable. Au niveau international, la plupart des expérimentations évaluées avec un protocole d'assignation aléatoire concluent à un effet positif des dispositifs d'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi des bénéficiaires¹¹⁹. L'accompagnement personnalisé aide effectivement les demandeurs d'emploi à accéder rapidement à l'emploi, et ceci de façon plus efficace que d'autres actions telles que la formation ou la subvention des emplois¹²⁰.

¹¹⁷ Cf. Desplat R. et Ferracci M., 2016, « Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? », France Stratégie.

¹¹⁸ Cf. Dehejia R.H. et Wahba S. (1999), "Causal Effects in Non-Experimental Studies : Reevaluating the Evaluation of Training Programs", *Journal of the American Statistical Association*.

¹¹⁹ Cf. Pedersen J. M., Rosholm M. et Svarer M., 2012, « Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation », IZA Discussion Paper, n° 6970, octobre.

¹²⁰ Cf. Card D, Kluve J. et Weber A., 2010, « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *Economic Journal*, 120(548), F452–F477.

Annexe I

En France, les études les plus récentes¹²¹ reposant sur un mode d'assignation aléatoire pour évaluer l'effet de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi se sont concentrées sur trois types de publics¹²² :

- ◆ les bénéficiaires de minima sociaux¹²³;
- ◆ les personnes présentant un risque important d'éloignement du marché du travail¹²⁴ ;
- ◆ les jeunes actifs, n'ayant pas ou peu d'expérience professionnelle¹²⁵.

Dans les deux derniers cas, l'accompagnement personnalisé proposé a des effets significatifs positifs sur le retour à l'emploi. Ces résultats sont conformes à ceux de la littérature internationale, y compris pour les publics les plus éloignés du marché du travail¹²⁶. Ces études portent toutefois sur des entrées en accompagnement relativement anciennes.

Plus récemment, d'autres études, mobilisant d'autres méthodes que l'assignation aléatoire, ont également montré l'efficacité relative des programmes d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi¹²⁷.

En revanche, si les effets sur le retour à l'emploi sont généralement démontrés à un horizon de 6 à 12 mois, et si les effets socio-économiques sont positifs, une analyse coûts bénéfiques sur les seuls coûts financiers conclut le plus souvent à un coût monétaire net des programmes d'accompagnement intensif pour la collectivité, le coût de mise en œuvre étant systématiquement supérieur à l'économie générée par la baisse des prestations sociales ou d'indemnisation versées du fait de la reprise d'emploi¹²⁸.

Toutes ces études portent cependant sur des périodes antérieures à 2012 (2006 à 2011 selon les programmes évalués) et la mise en œuvre de la nouvelle offre de services de Pôle emploi ainsi que l'évolution des soutiens apportés tant au titre de l'indemnisation du chômage (droits rechargeables, activités réduites) que dans le cadre des autres prestations sociales¹²⁹. Au total, ces études, en particulier celles fondées sur un protocole d'assignation aléatoire qui garantissent le meilleur contrôle des caractéristiques inobservables et donc la fiabilité des résultats, ont été effectuées sur des périodes relativement anciennes ce qui permet juste de conclure à une **présomption d'efficacité des accompagnements proposés** par Pôle emploi durant la période de la convention sans que celle-ci ne puisse à ce stade être démontrée.

¹²¹ Ces études ont été ainsi conduites au cours de la dernière décennie. Compte tenu de leur nature, elles ne prennent pas systématiquement en compte l'ensemble des bénéficiaires potentiels : ainsi, certaines études se limitent à apprécier les trajectoires des bénéficiaires de minima sociaux (soit ceux qui perçoivent la prestation versée au foyer) sans nécessairement prendre en compte l'ensemble des personnes en âge actif et au chômage du foyer du bénéficiaire. De même, ces études sont réalisées dans un contexte donné qui a pu largement évoluer : ainsi la création de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016 et la disparition concomitante du revenu de solidarité active « activité » et de la prime pour l'emploi est de nature à modifier certaines des analyses proposées dans ces études.

¹²² Cf. Behagel L. et al, 2013, « L'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi », Revue française d'économie pour une synthèse.

¹²³ Cf. Crépon B. et al. 2013, « Is counseling welfare recipients cost-effective? Lessons from a random experiment », document de travail du Crest.

¹²⁴ Cf. Behagel L., Crépon B. et M. Gurgand, 2009, « Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise », rapport final.

¹²⁵ Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R. et Zamora P., 2011, « Accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement : les enseignements d'une évaluation ».

¹²⁶ Cf. Agence nationale des solidarités actives (ANSA), 2017, « Accompagnement des chômeurs de longue durée : revue systématique des évaluations d'impact ».

¹²⁷ Cf. « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », Dares, Pôle emploi, janvier 2013.

¹²⁸ Cf. ANSA, op. cit.

¹²⁹ Et notamment la création de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016, voir *supra*.

En particulier, il n'existe aucune évaluation de la nouvelle offre suivi/guidé/renforcé mise en œuvre par Pôle emploi depuis 2012. Les évaluations fournies à la mission, effectuées à l'aide d'une méthode d'appariement, ne concernent que les formes les plus ciblées d'accompagnement (AIJ et global).

Cette absence est dommageable étant donné l'ampleur de la différence de moyens entre ces trois modalités (cf. les tailles de portefeuille énoncées *supra*). Outre des chercheurs, cette évaluation gagnerait à associer largement sur la conception, la mise en œuvre et l'exploitation des résultats les services d'études du ministère du travail et de l'Unedic pour bénéficier de leur appui et pour que les résultats puissent être largement partagés, puisqu'il s'agit de la colonne vertébrale de la différenciation de services mise en œuvre par Pôle emploi.

Proposition opérationnelle n° 23 : Prévoir, dans la future convention, une évaluation, assortie d'une démarche scientifique affirmée permettant d'identifier la plus-value et le rapport coût/bénéfices, des trois modes principaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi proposés par Pôle emploi. Afin de partager largement les résultats, cette évaluation gagnerait à associer, dès la phase de conception, l'ensemble des parties prenantes, et notamment les services d'études du Ministère du travail et de l'Unedic.

4.7.2.2. L'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi apparaît plus efficace lorsqu'il est mis en œuvre par le service public de l'emploi plutôt que par des opérateurs privés de placement (OPP)

Concernant l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, Pôle emploi a publié une étude sur l'analyse coût / bénéfices de l'accompagnement de ces publics par un opérateur privé de placement (OPP) plutôt que par le service public de l'emploi¹³⁰. L'article s'appuie sur deux études réalisées à l'occasion d'expérimentations sur deux types de populations :

- ◆ les individus présentant des difficultés d'accès au marché du travail auxquels des accompagnements de 6 mois sont dédiés (le programme public « Cap Vers l'Entreprise » (CVE) et le programme privé « Trajectoire emploi » (TRA)) ;
- ◆ les licenciés économiques pour lesquels des accompagnements de 12 mois sont mis en place (le programme public « CRP-CTP »¹³¹ et le programme privé « Licenciés économiques » (LEC)).

La mesure effectuée porte sur l'accompagnement lui-même, puis sur les divers événements qui se sont produits au cours d'une période de deux ans et neuf mois, de manière à identifier les effets de moyen et long termes de l'accompagnement. Elle vise la population des demandeurs d'emploi ayant commencé un accompagnement au titre de ces programmes, au cours du premier trimestre 2010, dans les régions où ils étaient simultanément déployés. La coexistence, dans ces mêmes régions, de programmes publics et privés, *a priori* adressés au même public, permet aux auteurs de comparer de façon rigoureuse les impacts sur les coûts et bénéfices, en utilisant des méthodes dites d'appariement, pour corriger des écarts qui existent dans les caractéristiques observables des personnes orientées vers les programmes considérés.

¹³⁰ Crépon B. et Skandalis D., 2015, « Une évaluation coût-bénéfice des accompagnements renforcés des demandeurs d'emploi », Études et recherches n°4, juin.

¹³¹ Soit la convention de reclassement personnalisée et le contrat de transition professionnelle qui ont été remplacés par le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) à compter de l'accord interprofessionnel du 6 juin 2011.

Annexe I

En termes de taux de retour à l'emploi, ces dispositifs avaient déjà fait l'objet d'une évaluation conjointe de la DARES et de Pôle Emploi¹³². Dans les deux cas, celle-ci concluait que les taux de retour à l'emploi étaient systématiquement significativement supérieurs pour les personnes ayant suivi les parcours proposés par l'opérateur public :

- ◆ dans le premier cas (personnes présentant des difficultés d'accès au marché du travail), le taux de retour à l'emploi, huit mois après l'entrée dans le dispositif, des personnes bénéficiant de l'accompagnement par Pôle Emploi, est supérieur de 4 points à celui de ceux bénéficiant de l'accompagnement par un OPP ; cet écart est de 6 points à 13 mois et à 18 mois après l'entrée dans le dispositif ;
- ◆ dans le deuxième cas (licenciés économiques), le taux de retour à l'emploi, 13 mois après l'entrée dans le dispositif, des personnes bénéficiant de l'accompagnement par Pôle Emploi, est supérieur de 8 points à celui de ceux bénéficiant de l'accompagnement par un OPP ; cet écart est de 4 points, 18 mois après l'entrée dans le dispositif ;

L'article publié en 2015¹³³ vient conforter cette analyse en y ajoutant une analyse en termes de coûts / bénéfices :

- ◆ d'une part, les dispositifs proposés par Pôle Emploi permettent un meilleur taux de retour à l'emploi, ce qui conduit à une baisse des indemnités et minima sociaux versés ;
- ◆ d'autre part, le coût de l'accompagnement par Pôle Emploi est dans les deux cas significativement plus faible que celui facturé par les OPP, de l'ordre de 30 %.

L'analyse coûts / bénéfices conduit ainsi à démontrer que le recours aux opérateurs privés conduit pour les publics étudiés à un surcroît de dépenses de 7 à 10 %. Les auteurs concluent que leur analyse coûts-bénéfices va dans le même sens que les analyses existantes, qui montrent que les programmes assurés par Pôle emploi sont plus avantageux qu'un accompagnement équivalent externalisé pour les deux types de publics considérés.

4.7.2.3. Le recours aux OPP pour l'accompagnement des plus autonomes semble en revanche produire des résultats positifs sur le retour à l'emploi mais s'est heurté à des difficultés de déploiement

En 2015, une nouvelle prestation dénommée Activ'Emploi (AEM) a été introduite dans l'offre de services de Pôle emploi. Elle propose aux demandeurs d'emploi les plus autonomes un appui méthodologique leur permettant d'accélérer et d'améliorer leur retour à l'emploi. Elle vise en corollaire à alléger la charge de suivi interne de ce type de public en facilitant la réallocation de moyens vers l'accompagnement et les publics éloignés de l'emploi. Cette prestation, confiée à des opérateurs externes, est d'une durée de quatre mois et s'appuie principalement sur des ressources et services en ligne (cf. Encadré 11).

¹³² DARES, Pôle Emploi, 2013, « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », Synthèse Eval n°3.

¹³³ Crépon B. et Skandalis D., 2015, *op. cit.*

Encadré 11 : La prestation Activ'Emploi (AEM) et le public visé

AEM est une prestation d'une durée de quatre mois, sans possibilité de renouvellement. Le cahier des charges définit un « socle de services obligatoire » qui peut être enrichi par des actions mises en œuvre de manière personnalisée par le prestataire : entretien de contractualisation ; entretien individuel de bilan ; mise à disposition d'informations et outils relatifs au fonctionnement du marché du travail et aux différentes techniques de recherche d'emploi ; aide au renforcement de l'efficacité des démarches de recherche d'emploi (entretiens de recrutement obtenus, propositions d'offres...) ; appui méthodologique pour l'organisation et le suivi des démarches de recherche d'emploi.

Sont concernés par la prestation, les demandeurs d'emploi remplissant les 4 critères suivants : profil et projet professionnel cohérents avec le marché du travail ; stratégie de recherche d'emploi définie ; absence de frein périphérique à l'emploi et existence d'un besoin d'appui méthodologique d'un intervenant pour organiser et mettre en œuvre leurs démarches de recherche d'emploi.

Source : Pôle Emploi, Note de synthèse sur l'évaluation de la prestation Activ'Emploi, juin 2018.

L'évaluation menée par Pôle Emploi permet d'établir trois constats principaux :

- ◆ l'orientation des publics vers AEM peine à atteindre les objectifs fixés, en raison notamment des réticences des demandeurs d'emploi comme des conseillers ;
- ◆ les demandeurs d'emploi les plus qualifiés et les plus expérimentés sont relativement nombreux en AEM ;
- ◆ le contenu des prestations fait apparaître des disparités relativement prononcées dans leur nature et leur qualité.

Sur un autre plan, les impacts d'AEM sur la recherche d'emploi, la satisfaction des bénéficiaires et leur retour à l'emploi sont positifs.

Le niveau de satisfaction des bénéficiaires d'Activ Emploi est de 13 points supérieur à celui des demandeurs d'emploi de profils équivalents, en « suivi » et non bénéficiaires de la prestation. Cependant, les conseillers n'attribuent pas la moyenne quand on leur demande de noter la qualité de la prestation (2,6 sur une échelle de 1 à 5¹³⁴).

L'accès à Activ'Emploi accroît significativement les chances de retour à l'emploi : toutes choses égales par ailleurs, pour un individu entré dans la prestation au cours des 6 premiers mois d'inscription, le taux d'accès à l'emploi au bout de 12 mois passe de 48 % à 58 % (+ 10 points) en comparaison des personnes en accompagnement « suivi » mais qui n'ont pas bénéficié de la prestation.

En revanche, le recours à AEM n'a pas eu d'effet d'allègement des tâches en agence et se heurte encore au délai nécessaire à l'appropriation d'un changement de pratiques. La part des demandeurs d'emploi orientés vers AEM reste en effet marginale (moins de 5 % des portefeuilles en accompagnement « suivi »), alors que de nombreuses actions relativement consommatrices de temps ont été réalisées pour assurer la mise en œuvre du dispositif (animation en agence, informations collectives, entretiens d'adhésion...). Dès lors, les gains potentiels de disponibilité pour les conseillers sont limités. La prestation AEM se heurte en outre à un changement de paradigme, aussi bien pour les conseillers (orienter les plus autonomes vers une prestation légère et faiblement cadrée) que pour les demandeurs d'emploi (qui s'estiment souvent suffisamment autonomes pour ne pas avoir à s'engager dans une prestation particulière) et pour les prestataires (jusqu'ici amenés à intervenir en termes d'accompagnement de publics en difficulté).

¹³⁴ Sur une échelle de 1 à 5, la moyenne est de 3.

Pour la mission, la prochaine période conventionnelle doit donc permettre d'ajuster l'organisation de l'offre pour les publics autonomes de type Activ'emploi et de renforcer les actions de nature à faciliter son appropriation et son déploiement. Le recours encadré à des opérateurs de ce type apparaît en effet potentiellement pertinent, en ce que les résultats sont constatés et que cette pratique de recours à des prestataires externes pour ce type de demandeurs d'emploi est de nature à libérer du temps utile à l'opérateur et peut l'aider à gérer les fluctuations de ses charges.

4.7.2.4. Les effets macroéconomiques des programmes d'accompagnement intensif sont cependant limités

Une question essentielle des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi est celle des « effets d'équilibre » ou « effets de déplacement ». En effet, la plupart des études citées *supra* concluent à l'existence d'un effet positif significatif sur le retour à l'emploi des personnes accompagnées. Pour autant, cela se traduit-il par une baisse globale du taux de chômage ? Ou par une hausse du temps de chômage des personnes non accompagnées ? Lorsque l'accompagnement intensif de certains demandeurs d'emploi conduit à une hausse du temps de chômage des DE non accompagnés, on parle ainsi d'effet de déplacement ou d'effet d'équilibre.

L'étude de Crépon *et al* de 2012¹³⁵, se fondant sur l'analyse de l'accompagnement des jeunes diplômés entre 2007 et 2009 évoquée *supra*, a permis de mesurer ces effets. Dans cette étude, la distribution des zones bénéficiant d'un dispositif d'accompagnement et celles n'en bénéficiant pas a été effectuée de façon aléatoire, permettant d'interpréter les écarts de taux de retour à la moyenne entre les zones traitées (dans laquelle une partie des jeunes a bénéficié du programme et l'autre non) et celles non traitées (ou aucun jeune ne bénéficie du programme). Huit mois après l'entrée dans le programme, les principales conclusions sont les suivantes :

- ◆ dans les zones traitées, l'écart de taux de retour à l'emploi entre les jeunes bénéficiant du programme et les autres est très significatif ;
- ◆ en revanche, l'écart de taux de retour à l'emploi entre les jeunes bénéficiant du programme dans les zones traitées et le taux de retour à l'emploi des jeunes dans les zones non traitées est quatre fois plus faible ;
- ◆ le programme a un effet significativement négatif sur le retour à l'emploi des jeunes non accompagnés dans les zones traitées ; cet effet est d'autant plus fort que le marché du travail se caractérise par un déficit de demande de travail.

Autrement dit, l'article met en évidence l'absence d'effets macroéconomiques d'une politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, au moins à court terme. Il en découle que l'ICT 1 calculé au niveau macroéconomique (nombre de retours à l'emploi) a potentiellement peu de pertinence, puisque l'accompagnement permet surtout de favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi mais pas d'augmenter le nombre total d'emplois. Si elle peut avoir une pertinence d'un point de vue managérial (et la mission a constaté son effet très favorable sur la mobilisation des équipes en agence), la pertinence d'une cible au niveau national est discutable, puisque l'indicateur est surtout le produit de facteurs externes à l'action de l'opérateur. En tout état de cause, il paraît peu pertinent de présenter l'écart éventuel à la cible comme un « résultat » de l'action de l'opérateur et de l'évaluer à cette seule aune. Si on en croît les résultats de cette étude, la définition même d'une cible au niveau macroéconomique paraît discutable.

¹³⁵ Crépon B., Dufló E., Gurgand M., Rathelot R. et Zamora P., 2012, « Do labor market policies have displacement effects ? Evidence from a clustered randomized experiment », NBER Working Paper No. 18597.

Annexe I

Si les actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi ne semblent pas avoir d'effet macroéconomique significatif à court terme, la prospection auprès des entreprises semble augmenter la quantité d'emplois. Selon Algan, Crépon et Glover (2018)¹³⁶, cette méthode permet d'augmenter significativement le nombre d'emplois proposés dans les zones traitées.

En conclusion, il apparaît que les effets macroéconomiques de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en termes macroéconomiques sont relativement réduits à court terme et que l'indicateur de retour à l'emploi n'est pas un indicateur suffisant d'évaluation de l'action de l'opérateur. Trois éléments peuvent toutefois nuancer ce constat :

- ◆ on peut attendre des actions de formation les effets habituels d'une hausse du capital humain ; cela peut avoir un effet de long terme à la baisse sur le chômage structurel en diminuant le chômage « classique »¹³⁷, et peut clairement par ailleurs jouer à la hausse sur le potentiel d'activité ;
- ◆ l'article de Crépon et Duflo ne se prononce pas sur la qualité de l'appariement : on peut attendre un effet positif sur la productivité des personnes en emploi d'un meilleur appariement entre offre et demande de travail ; même si cela n'a pas nécessairement d'effet sur le chômage structurel, il peut clairement en résulter une hausse du potentiel d'activité ;
- ◆ de même, l'article permet de conclure sur les effets à court terme et montre qu'il n'y a pas d'effet de l'accompagnement à des horizons plus lointains (12 et 20 mois) ; pour autant, l'article ne traite pas d'effets sur des horizons beaucoup plus longs ; de ce point de vue, l'accompagnement des demandeurs d'emploi peut limiter l'entrée dans l'inactivité de personnes éloignées du marché du travail ; même si cela n'a pas nécessairement d'effet sur le chômage structurel, il peut clairement en résulter une hausse de la quantité de travail de long terme dans l'économie et, partant, du potentiel d'activité.

De ce point de vue, les données internationales ne permettent pas d'établir une corrélation entre l'investissement dans le service public de l'emploi et le niveau de chômage : les pays à taux de chômage relativement bas comprennent aussi bien des pays qui investissent dans le service public de l'emploi (Allemagne où les dépenses de SPE représentent 0,36 % du PIB) que des pays qui n'en ont quasiment pas (États-Unis 0,02 %). À l'inverse, le taux de chômage est relativement élevé en France (0,25 % du PIB) tout comme en Italie (0,09 %), alors que les dépenses consacrées au SPE y sont sensiblement différentes.

Au moins à court terme, l'accompagnement des chômeurs semble avoir pour principal résultat de jouer sur la durée hors emploi des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire de jouer sur la répartition du chômage entre les catégories. C'est donc davantage une politique de nature sociale que macroéconomique. Pour autant, cet aspect est primordial pour éviter les « décrochages » de la population active, qui pèsent durablement sur le lien social et sur la croissance à long terme. S'assurer que ceux qui en ont le plus besoin bénéficient bien de l'accompagnement est dans ce cadre primordial. Pour aller plus loin, il est nécessaire de mieux mobiliser les leviers d'amélioration de la croissance potentielle que sont notamment les actions de formation, et les actions pro-actives dans les entreprises là où les offres d'emploi sont insuffisantes.

¹³⁶ Algan Y., Crépon B. et Glover D., 2018, « The Value of a Vacancy: Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies in France », Working paper. Voir annexe II relative à l'offre aux entreprises.

¹³⁷ C'est-à-dire schématiquement des personnes dont la productivité est inférieure au coût du travail au niveau du salaire minimum.

4.7.3. L'accompagnement intensif jeunes (AIJ) mis en place par Pôle emploi depuis 2014 accroît très significativement le retour à l'emploi et la satisfaction des bénéficiaires

L'accompagnement intensif jeunes (AIJ) a été mis en place en septembre 2014, en capitalisant sur les expériences développées dans le cadre de l'ANI jeunes¹³⁸ et sur l'expérimentation des clubs jeunes dans les zones urbaines sensibles¹³⁹. Pôle emploi a évalué les effets de cet accompagnement intensif sur le retour à l'emploi et la satisfaction des bénéficiaires, en recourant à une méthode d'appariement¹⁴⁰. Cette méthode permet de reconstituer une population témoin en accompagnement « renforcé », sur la base de caractéristiques observables mais aussi non observables, à partir de questions sur l'intensité de la recherche et les motivations posées à la fois au panel témoin et au panel de jeunes inscrits dans le programme. En effet, la motivation évaluée *ex ante* est un critère souvent mis en avant par les conseillers rencontrés par la mission pour justifier l'affectation dans une modalité d'accompagnement. Même si la méthode de l'appariement est *a priori* moins fiable que les méthodes d'assignation aléatoire, elle permet de corriger l'essentiel des biais de sélection. L'étude fait ressortir les éléments suivants :

- ◆ **l'accès et le retour à l'emploi augmentent respectivement de six et dix points de pourcentage pour les bénéficiaires** de l'AIJ, par rapport aux témoins n'ayant pas bénéficié de cet accompagnement ;
- ◆ les bénéficiaires de l'AIJ sont plus souvent satisfaits de leur accompagnement : la satisfaction globale par rapport à Pôle emploi est de 6,4/10 contre 5,1/10 pour les témoins ;
- ◆ les jeunes en AIJ sont plus motivés : les bénéficiaires de l'AIJ expriment une confiance plus affirmée dans les perspectives de retour à l'emploi ; 59 % d'entre eux pensent pouvoir trouver du travail rapidement dans les prochains mois contre 49,9 % pour la cohorte témoin.

Tableau 34 : Mesure des effets de l'AIJ sur le retour à l'emploi 9 mois après l'entrée dans le dispositif

	Bénéficiaires	Témoins	Écart ¹⁴¹
Accès à l'emploi	67,4 %	61,1 %	6,3 points **
Retour à l'emploi	45,7 %	35,8 %	10,1 points ***
Retour à l'emploi durable	28,3 %	23,4 %	4,9 points **

Source : Pôle emploi.

Les effets positifs de l'AIJ sont plus marqués sur les chômeurs ayant une durée de chômage plus longue (12 mois dans les 24 derniers mois), que cela soit par rapport à la dernière inscription ou en cumulé sur les 24 derniers mois. A l'inverse, il y a peu de différences d'effets selon que les demandeurs d'emploi sont ou non bénéficiaires du RSA ou résident ou non en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

¹³⁸ Accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès dans l'emploi qui confie à Pôle emploi l'accompagnement des jeunes diplômés de niveau CAP à Bac+2.

¹³⁹ Études et Recherches n°5, octobre 2015, Pôle emploi.

¹⁴⁰ Éclairages et Synthèses n° 28, janvier 2017, Pôle emploi.

¹⁴¹ Moyenne des écarts entre la variable de résultat des bénéficiaires et celle des témoins.

Annexe I

Toutefois, si l'AIJ semble être un succès en termes d'accompagnement vers l'emploi, la mission constate que le dispositif ne compte, en décembre 2017, que 40 304 DE en portefeuille AIJ pour 889 ETPT déployés, soit une moyenne de 45 DE par ETPT. Si l'on se base sur une taille de portefeuille de référence de 70 (qui est aussi la taille de référence envisagée pour les portefeuilles en « global »), ce sont ainsi près de 22 000 places disponibles qui ne seraient pas mobilisées. Même si la difficulté pour mobiliser ce public dans une durée de 6 mois est réelle, Pôle Emploi pourrait capitaliser sur le succès du dispositif pour le proposer aux jeunes présents sur ses listes (à titre d'exemple, Pôle Emploi comptait 800 864 jeunes de moins de 25 ans inscrits sur ses listes au 31 décembre 2017).

Proposition opérationnelle n° 24 : Veiller à la pleine mobilisation des ressources dévolues à l'accompagnement intensif jeunes (AIJ).

4.7.4. L'accompagnement global : un ciblage apprécié, aux effets significatifs sur le retour à l'emploi, mais de vraies difficultés de mise en œuvre

4.7.4.1. Des relations partenariales complexes et demeurant à approfondir entre Pôle emploi et les départements

Le 1^{er} avril 2014, l'ADF, Pôle emploi et la DGEFP signaient un protocole national portant sur l'« Approche globale de l'accompagnement », concrétisant l'objectif commun de retour à l'emploi des publics en difficultés sociales. Ce partenariat vise à mieux articuler les réponses fournies par Pôle emploi et les conseils départementaux aux problématiques d'insertion sociale et professionnelle que rencontrent au quotidien les publics concernés. Il repose sur un principe simple de répartition des tâches, schématiquement : Pôle emploi prend en charge l'emploi et les conseils départementaux le social. Il cible les demandeurs d'emploi qui en ont besoin quel que soit leur statut administratif et va au-delà des seuls bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Le protocole est fondé sur trois axes de coopération indissociables :

- ◆ constitution d'une base de ressources sociales partagées par les départements avec les conseillers de Pôle emploi ;
- ◆ mise en place d'un double accompagnement, effectué par un conseiller Pôle emploi et un professionnel du social ;
- ◆ mise en œuvre d'un accompagnement social exclusif pour certains demandeurs d'emploi.

D'un point de vue quantitatif, le dispositif peine à atteindre la cible envisagée : alors que les portefeuilles « global » ont été conçus pour accueillir, en moyenne, 70 DE, au quatrième trimestre 2017, les 972 portefeuilles accueillaient en moyenne 45 907 DE, soit 47 DE par portefeuille. Le nombre de personnes accompagnées au titre de la modalité « global » plafonne autour de 45 000 depuis début 2017, pour une cible attendue autour de 70 000. Le nombre de DE en portefeuille « global » est néanmoins très variable selon les départements. Ainsi, à fin 2017 :

- ◆ trois départements (le Nord, le Pas-de-Calais et l'Aveyron) ont une taille moyenne des portefeuilles « global » supérieure à 70 DE et 14 départements sont proches de la cible, avec une taille moyenne de 60 à 70 ;
- ◆ à l'inverse, la taille moyenne des portefeuilles « global » est inférieure à 40 dans 29 départements.

Annexe I

Selon l'évaluation du dispositif établie par Pôle Emploi¹⁴², plusieurs facteurs expliquent cette situation :

- ◆ la présence ou non d'interlocuteurs dédiés (travailleurs sociaux dédiés ou coordinateur) dans les services du département ; ainsi, les départements, qui ont mis en place un binôme travailleur social – conseiller Pôle Emploi ou un interlocuteur dédié (un cadre du service social départemental) pour chaque conseiller Pôle Emploi ont une taille moyenne de portefeuille plus élevée ;
- ◆ la pertinence des orientations, avec pour enjeu, pour les conseillers de Pôle emploi, de bien maîtriser l'offre de service du département et, pour les travailleurs sociaux, d'être convaincus de l'intérêt de l'accompagnement proposé ;
- ◆ un processus d'entrées et de sorties permanent qui nécessite d'anticiper à tout moment l'évolution des portefeuilles.

La mission a constaté, lors de ses déplacements en agences, les difficultés que rencontrent certains conseillers Pôle Emploi pour contacter un interlocuteur des services du département et faire entrer des DE dans ce dispositif. De fait, Pôle Emploi est à l'initiative de 74 % des orientations dans cette modalité contre 26 % pour les travailleurs sociaux selon une enquête menée par Pôle Emploi en 2016¹⁴³. Le rapport d'audit interne de Pôle Emploi sur le sujet réalisait, en 2016, une typologie des directions territoriales (DT qui correspondent globalement aux départements) :

- ◆ dans le segment 1, le plus « performant », représentant 19 % des DT, les délais d'intégration sont plus faibles, la taille des portefeuilles proche de la cible et les taux de transformation (parcours démarrés/parcours proposés) supérieurs à 50 % ;
- ◆ dans le segment 4, le moins « performant », représentant 44 % des DT, la taille des portefeuilles est basse (31 en moyenne), le taux de transformation faible (37 %) et le délai moyen d'entrée plus important ; ces éléments témoignent d'une difficulté à communiquer et à établir un diagnostic partagé mais aussi d'une problématique d'alimentation du dispositif ;
- ◆ dans le segment 2, la taille des portefeuilles est plus élevée (52) que la moyenne, le taux de transformation assez faible, pour un délai plus important, ce qui reflète une difficulté d'intégration des demandeurs d'emploi dans l'accompagnement global, qui peut se situer au niveau du diagnostic partagé ; il représente seulement 11 % des directions territoriales ;
- ◆ le segment 3 est le plus atypique, son taux de transformation est important et le délai est dans la fourchette basse ; mais le nombre de DE en portefeuille reste faible, ce qui peut traduire une difficulté d'alimentation générale du dispositif, en particulier par Pôle Emploi.

Deux difficultés principales peuvent donc être identifiées : une problématique d'alimentation et une problématique de transformation.

¹⁴² Cf. « Évaluation partagée de l'approche globale de l'accompagnement », présentation pour le Comité d'évaluation du 7 février 2018 et Rapport de diagnostic-conseil sur l'accompagnement global, Direction de l'inspection générale et de l'audit interne de Pôle Emploi, décembre 2016.

¹⁴³ Rapport de diagnostic-conseil sur l'accompagnement global, *op cit*.

Annexe I

Par problématique d'« alimentation » on entend ici que le dispositif existe et est connu mais, alors même qu'il peut être proposé à des personnes identifiées et rassemblant les critères attendus (pas de saturation des portefeuilles), il ne l'est pas, ce qui entraîne une mobilisation imparfaite des places d'accompagnement « global » disponibles. Comme cela a été indiqué, Pôle emploi assure actuellement au niveau national près des trois quarts des orientations vers l'accompagnement global. Une problématique éventuelle d'« alimentation » constatée dans certains territoires est donc susceptible d'être résolue principalement par une mobilisation locale accrue des services de l'opérateur qui pourrait utilement être associée à un plan d'action mené en lien avec les services des départements.

À côté de cette problématique, existe une difficulté de « transformation », soit la mise en œuvre effective, dans les différents territoires, des dispositions prévues par le protocole de 2014. Cette approche renvoie directement à la gestion décentralisée du RSA et donc à la capacité des acteurs de terrain tant au niveau de l'échelon décisionnel et de pilotage qu'à celui de la mise en œuvre et de l'exécution (conseillers et services sociaux ou travailleurs sociaux) à œuvrer de concert. Elle renvoie aussi au rôle que le département entend jouer dans le diagnostic initial de la situation du demandeur, son intervention en matière d'orientation de celui-ci et, enfin, les différents acteurs assurant l'accompagnement et le parcours effectif d'insertion du bénéficiaire. Sur tous ces éléments, les situations varient selon les départements considérés.

Ainsi, des difficultés peuvent se manifester dans la mise en œuvre effective du dispositif dans chaque département. À titre d'illustration, pour que Pôle emploi et les services du département puissent agir de manière coordonnée, des échanges de données sont incontournables. Pour les organiser, une convention type a été élaborée au niveau national. Or, ces conventions, donc les échanges de données en découlant, ne sont effectives que dans 67 départements. Un tiers des collectivités départementales et des directions territoriales de Pôle emploi n'ont ainsi pas mis en place ces échanges. Ils revêtent pourtant un caractère clef (Encadré 12).

Encadré 12 : Le cadre général de gestion du RSA et les données échangées entre Pôle emploi et les départements

Chaque département dispose d'une compétence d'orientation du bénéficiaire du RSA qu'il exerce ou délègue selon le diagnostic posé sur la situation du bénéficiaire par ses services ou ceux auxquels il a délégué tout ou partie de cette compétence. Les modes d'exercice de cette compétence sont variables selon les départements.

Le département peut désigner Pôle emploi comme assumant le rôle de « référent de parcours », c'est-à-dire comme l'interlocuteur unique du bénéficiaire du RSA dans le cadre de sa démarche d'insertion. Lorsque Pôle emploi est référent du parcours, le PPAE conclu avec le demandeur d'emploi a la valeur du « contrat d'engagements réciproques » prévu pour que le demandeur d'emploi bénéficie du RSA. La désinscription peut donc être un motif de suspension du RSA, suspension qui est classiquement prononcée par le conseil départemental.

Pour garantir le bon fonctionnement du partenariat, des échanges de données réguliers sont donc indispensables entre les services du département et Pôle emploi. A titre d'illustration, ces échanges permettent par exemple au département de prononcer des sanctions à l'encontre des bénéficiaires du RSA ne respectant pas les obligations qu'ils ont souscrites auprès de Pôle emploi. La mise à disposition d'informations de base est par ailleurs indispensable pour Pôle emploi : seules celles-ci peuvent lui permettre de savoir quand il est référent de parcours, donc responsable de l'accompagnement, ou quand il intervient de manière conjointe avec une autre entité responsable.

Ainsi, dans le cadre de la convention type élaborée au niveau national, deux types de flux d'information sont organisés :

- de Pôle emploi vers les services du département, le champ de ces échanges concerne des bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi à la date de transmission ou encore radiés ou suspendus depuis moins de 6 mois ; les transmissions sont mensuelles ; ces données permettent aux services du département de disposer des informations (i) relatives à la qualité de demandeur d'emploi dès la fin de phase d'instruction du droit RSA afin de faciliter l'orientation, (ii) de nature à permettre aux départements, s'ils le souhaitent, d'assurer eux-mêmes l'accompagnement des bénéficiaires du RSA non orientés vers Pôle emploi et (iii) relatives à l'action menée par Pôle emploi vis-à-vis du public qui lui est confié ; concrètement sont transmis notamment la liste des personnes relevant du champ, la conclusion du PPAE, le mode de suivi dont ils relèvent, la date du dernier contact ou entretien... ;
- des services du département vers Pôle emploi, ces transmissions sont plus légères et ont avant tout pour objet de porter à la connaissance de l'opérateur les éventuelles décisions d'orientation prises par le département dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par les textes ; ainsi le département doit transmettre à Pôle emploi les données d'identification concernant (i) les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi, (ii) les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA non orientés vers Pôle emploi, enfin (iii) les bénéficiaires du RSA qui ne sont pas demandeurs d'emploi mais qui ont été orientés vers Pôle emploi ; outre l'identification de ces bénéficiaires connus des départements, l'opérateur reçoit les informations concernant la nature de l'accompagnement assuré, la date de décision de l'orientation, l'organisme référent de l'accompagnement, le service correspondant pour Pôle emploi (et, à titre facultatif, le nom et prénom du correspondant de Pôle emploi).

Source : Pôle emploi.

Annexe I

En l'état actuel des échanges et coopérations, les données dont dispose Pôle emploi sont partielles : ne sont tracés dans le système d'information que les bénéficiaires du RSA inscrits ou ayant été inscrits à Pôle emploi et/ou signalés par les services des départements. La population des bénéficiaires du RSA connue de Pôle emploi ne recouvre donc pas l'ensemble de cette population en âge actif et n'ayant pas d'activité, susceptible de relever du champ d'action de l'opérateur. En particulier, les données concernent, à titre principal, le membre du foyer percevant l'allocation mais l'identification de leur conjoint ou de personnes à charge en âge actif (enfants majeurs en particulier) est des plus incertaines. Si une réflexion pourrait être menée pour renforcer les données connues de Pôle emploi, par exemple à partir des informations détenues par les organismes débiteurs du RSA (caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole), la problématique essentielle a trait à la relation entre Pôle emploi et chaque département.

Ainsi, les échanges de données entre services départements et Pôle emploi ne couvrant que deux tiers des départements, si Pôle emploi assume le rôle de « référent de parcours » pour 38,1% des bénéficiaires du RSA identifiés, il ignore qui assume ce rôle pour 40,1 % des bénéficiaires connus. En l'état actuel, certains départements peuvent ainsi considérer que Pôle emploi doit prendre en charge une partie des bénéficiaires mais l'opérateur n'est pas en mesure de le faire, faute de l'identification de ceux relevant de son champ d'intervention.

Tableau 35 : Répartition des bénéficiaires du RSA connus de Pôle emploi selon leur référent de parcours – mai 2018

Référénts de parcours	Nombre de bénéficiaires du RSA socle	Part
Information non disponible (y compris les bénéficiaires non orientés)	308 575	40,10 %
Référent social	111 456	14,50 %
Autre opérateur public	25 710	3,30 %
Opérateur privé de l'emploi	29 508	3,80 %
Réseau d'appui à la création d'entreprise	1 772	0,20 %
Pôle emploi	293 398	38,10 %
Total	770 419	100 %

Source : Pôle emploi, données au 31 mai 2018.

Cette problématique de transformation peut également ne pas relever d'une difficulté générale dans la mise en œuvre du processus de gestion entre un département et Pôle emploi. Les constats effectués de la mission et les échanges avec les acteurs locaux conduisent à souligner le caractère clef de la communication entre les acteurs au contact direct avec les bénéficiaires du RSA soit, au premier chef, les travailleurs sociaux et les conseillers de Pôle emploi. Ainsi, tant les départements que les agences rencontrés ont souligné que la mise en place d'une coopération efficace nécessite un travail de longue haleine passant par des échanges réguliers entre les entités permettant la reconnaissance et l'identification par chacun des savoir-faire et capacités de chaque acteur. Au-delà de la clarification des types d'intervention dévolus aux travailleurs sociaux et aux conseillers, il convient de faire en sorte que les apports des démarches conduites par chacun d'entre eux soient mutuellement reconnus et appréciés. Les échanges peuvent soit être directs entre les agents au contact des bénéficiaires soit assurée de manière régulière par l'encadrement. La qualité de cette démarche est par nature variable non seulement selon les départements mais aussi à l'échelon infra départemental en ce qu'elle nécessite une implication de tous les intervenants du département et de Pôle emploi (décideurs, encadrants de proximité et conseillers / travailleurs sociaux).

Annexe I

Sans attendre une éventuelle démarche conduite par l'État et / ou les départements, notamment dans le cadre des débats intervenant sur la gestion et le financement des différentes allocations de solidarité, Pôle emploi doit poursuivre ses efforts et continuer à développer ses relations avec les départements. Une analyse globale des facteurs de succès de la relation constatée dans les 17 départements identifiés serait à conduire. L'identification des bonnes pratiques permettrait de veiller à la pleine mobilisation des moyens accordés au titre de l'accompagnement « global ».

Proposition opérationnelle n° 25 : Identifier les facteurs clés de succès des 17 départements parvenant à saturer ou à être proches de la saturation des portefeuilles en « global » et contribuer à généraliser les bonnes pratiques dans l'ensemble des départements.

Sur un autre plan, l'absence de mobilisation de l'ensemble des accompagnements ouverts dans le cadre de l'accompagnement « global » pourrait conduire à faire bénéficier de cette modalité des demandeurs d'emploi qui ne sont pas bénéficiaires du RSA ou orientés *via* les services du département. La mission a interrogé Pôle emploi sur la possibilité de développer une approche de ce type et notamment de sa compatibilité au regard des financements accordés par le fonds social européen (FSE). L'opérateur n'a pu, dans les délais courts de la mission, apporter les éclaircissements et analyses nécessaires. La réflexion mériterait néanmoins d'être conduite.

Proposition opérationnelle n° 26 : Sous réserve des règles applicables eu égard aux financements octroyés par le FSE, déterminer les conditions dans lesquelles l'ouverture de l'accompagnement « global » à de nouvelles catégories de demandeurs d'emploi permettrait de parvenir, dans tous les départements, au niveau cible de de demandeurs d'emploi visé initialement.

Dans le cadre des réflexions en cours sur le RSA et l'allocation sociale unique, il pourrait en outre être envisagé de prendre en compte spécifiquement la nature des relations entre Pôle emploi et les départements :

- ◆ les dispositions légales et réglementaires régissant le RSA pourraient clarifier ces relations et préciser les obligations incombant à chacune des parties, l'irrespect de ces obligations pouvant donner lieu à des sanctions ; cette évolution des textes pourrait être envisagée dans le cadre des échanges entre l'Etat et les départements ou dans le cadre d'une refonte plus profonde des minima sociaux (allocation sociale unique par exemple) ;
- ◆ dans une autre perspective, les démarches de soutien des départements au titre du financement du RSA (dispositifs de péréquation) ou, le cas échéant, de leurs politiques d'insertion¹⁴⁴ pourraient utilement intégrer des dispositifs (bonus / malus par exemple) au regard du respect d'objectifs liés à la bonne coopération entre les départements et Pôle emploi.

¹⁴⁴ A l'instar du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) créé par la loi de finances pour 2017 qui a vocation à apporter des financements aux départements volontaires dans les conditions suivantes. Pour 10 % des montants alloués, aux quinze départements signataires dont le ratio entre dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de prestation de compensation du handicap (PCH) et de revenu de solidarité active (RSA), et dépenses de fonctionnement est le plus élevé. Pour 90 % des montants alloués, aux départements signataires d'une convention avec l'État dont l'objet est d'être un outil de mise en cohérence et de collaboration entre les différentes politiques portées par les acteurs publics en matière de solidarité, pour améliorer la prise en compte des besoins des personnes. 90 départements ont souhaité bénéficier du FAPI. Les premières analyses sur le contenu des conventions entre ces départements et l'État soulignent leur hétérogénéité. Une démarche conventionnelle rénovée et renforcée pourrait utilement intégrer les problématiques propres aux relations entre Pôle emploi et les départements.

Proposition opérationnelle n° 27 : Dans le cadre des réflexions en cours sur la refonte des minima sociaux ou du financement du RSA, prendre en compte les problématiques de gestion rencontrées par Pôle emploi et les départements et définir un socle commun de coopération en veillant à son respect par l'ensemble des acteurs.

4.7.4.2. Des effets significatifs de l'accompagnement « global »

La nécessité de renforcer le dispositif est d'autant plus apparente quand on analyse les résultats non négligeables de l'accompagnement « global », en particulier en termes de retour à l'emploi.

La durée d'accompagnement prévue dans les conventions départementales est variable : plus de la moitié des conventions prévoient une durée de douze mois d'accompagnement et un tiers d'entre elles prévoient une durée de six mois. Toutes les conventions intègrent la possibilité d'un renouvellement de l'accompagnement sur la base d'une décision expresse¹⁴⁵. Ainsi, pour les départements ayant fait le choix d'une durée de 6 mois, l'ambition est de proposer un accompagnement très intensif sur une durée limitée.

Côté Pôle Emploi, les conseillers sont mobilisés à 100 % sur cette modalité et ont développé une expertise sur les freins périphériques. La fréquence des entretiens est ainsi élevée (8 par an environ cf. 4.3.2). Côté conseil départemental, une expertise sociale est proposée par le travailleur social chargé du suivi qui tente d'objectiver les freins et d'y apporter des solutions concrètes (aides financières, accès au logement, offre de santé,...). Selon l'évaluation menée par Pôle Emploi, la dimension « emploi » de l'accompagnement est davantage intégrée lorsque l'accompagnement social est conduit par un travailleur social dédié.

La satisfaction des personnes bénéficiant de l'accompagnement global est plus élevée que la moyenne (entre 80 % et 84 % selon les trimestres contre 71 % en moyenne mesurée par l'ICT 5). De même, la quasi-totalité des conseillers en accompagnement global et 88 % des travailleurs sociaux considèrent que les demandeurs d'emploi apprécient positivement le double accompagnement qui leur est délivré et qu'il permet une bonne prise en charge de leurs difficultés périphériques à l'emploi.

L'effet sur le retour à l'emploi a été estimé¹⁴⁶ en comparant un groupe de bénéficiaires, constitué des personnes entrées en accompagnement « global » entre octobre 2014 et février 2015, soit 5 300 personnes dans 36 départements, à un groupe témoin choisi parmi la DEFM de février 2015 dans 30 départements n'ayant pas débuté l'accompagnement « global » en février 2015 ni dans les six mois suivants. Pour chaque bénéficiaire, un témoin a été sélectionné en fonction de la similitude de ses caractéristiques observables¹⁴⁷. La motivation n'a pas pu être observée ou approchée à travers une enquête alors qu'elle est une variable clé de l'adhésion au dispositif. De plus, du fait de la période retenue entre octobre 2014 et février 2015, l'évaluation ne porte que sur l'effet à six mois alors que la durée moyenne dans le dispositif est de neuf mois et demi.

¹⁴⁵ Le protocole national de 2014 ne comporte pas d'indication sur la durée de l'accompagnement.

¹⁴⁶ Cf. « Évaluation partagée DE L'approche globale de l'accompagnement », présentation pour le comité d'évaluation du 7 février 2018, Pôle Emploi, Pluricité, Dictys Conseil.

¹⁴⁷ Soit l'âge, le sexe, l'ancienneté d'inscription, l'axe de travail, le bénéfice du RSA, le groupe de la performance comparée de l'agence de suivi du demandeur d'emploi, les pratiques d'activités réduites sur l'année écoulée, la situation quant au handicap, le motif d'inscription, la résidence en quartier prioritaire de la politique de la ville, la qualification, le niveau de formation et la nationalité.

Annexe I

Sous ces réserves, l'évaluation par la méthode de l'appariement conclut que :

- ◆ l'impact sur l'accès à l'emploi (quelle que soit sa durée) est positif : le taux d'accès à l'emploi est supérieur de 4 points pour les bénéficiaires de l'accompagnement « global » par rapport à la population témoin (42 % pour les bénéficiaires et 38 % pour les témoins) ;
- ◆ l'impact sur l'accès à l'emploi durable est lui aussi positif : les bénéficiaires de l'accompagnement « global » affichent un taux cumulé à 6 mois de 14 % et les témoins de 11 %, soit 3 points d'écart ;
- ◆ le recours aux contrats aidés semble un peu plus fréquent pour les bénéficiaires de l'accompagnement « global » : 6 mois après leur entrée, 7 % d'entre eux sont passés par la catégorie E contre 6 % des témoins.

Au final, l'accompagnement « global » augmente ainsi significativement les taux de retour et d'accès à l'emploi des populations qui en bénéficient.

4.8. Pôle Emploi a expérimenté deux dispositifs visant à une personnalisation accrue de la relation de services et à une organisation alternative de la différenciation

Dans la perspective de la future convention tripartite, l'opérateur a récemment dressé le bilan de deux expérimentations concernant, d'une part, l'indemnisation et, d'autre part, l'accompagnement des demandeurs d'emploi¹⁴⁸.

4.8.1. L'expérimentation d'un conseiller référent indemnisation aurait des effets positifs tant sur la qualité de service que sur la satisfaction des DE et des conseillers

Pôle emploi a mené une expérimentation du « conseiller référent indemnisation » dans 11 agences¹⁴⁹. L'objectif était de renforcer la personnalisation du suivi de l'indemnisation tout au long du parcours du DE en développant une relation proactive. Chaque DE ayant des droits ouverts à l'indemnisation se voit ainsi attribuer un conseiller référent qui devient son interlocuteur pour le suivi de son indemnisation, dans le but de personnaliser la relation de service¹⁵⁰. Les DE conservent par ailleurs leur conseiller référent en charge de l'accompagnement.

¹⁴⁸ Les résultats de ces expérimentations ont été présentés au Conseil d'administration le 18 juillet 2018. Outre les deux expérimentations concernant les demandeurs d'emploi, une autre expérimentation portait sur les services aux petites et très petites entreprises. Cette expérimentation est évoquée dans l'annexe dédiée traitant de ces services.

¹⁴⁹ Cf. Séminaire du Conseil d'administration, Résultats des expérimentations du 18 juillet 2018.

¹⁵⁰ En effet, suite au NPDE et à la spécialisation de la fonction indemnisation, la relation avec les demandeurs d'emploi a évolué. Les échanges concernant l'indemnisation ont lieu en ligne ou par téléphone ou donnent lieu à un déplacement en agence du DE. Le demandeur d'emploi souhaitant des informations ou éclaircissements est ainsi amené soit à saisir son conseiller référent en matière d'accompagnement soit à s'adresser à l'opérateur (accueil physique en agence, mail ou téléphone) sans disposer, en dehors des cas problématiques conduisant à un traitement approfondi, d'interlocuteurs identifiés et dédiés.

Annexe I

L'expérimentation a été évaluée en comparant la situation des 11 agences expérimentatrices avec des agences témoin ne mettant pas en œuvre l'expérimentation. Les principaux résultats sont les suivants :

- ◆ la satisfaction des DE sur les sujets liés à l'indemnisation augmente un peu plus que dans les agences témoins (+ 4 points *versus* + 3 points) ; les DE sont 78 % à apprécier de pouvoir d'adresser directement à un spécialiste ; cette proportion monte à 86 % pour les assistantes maternelles et les créateurs d'entreprise ;
- ◆ le nombre de visites en agence est en net repli dans les agences « test » (- 17 % contre + 2 % pour les agences témoins) ;
- ◆ la majorité des conseillers « gestion des droits » (GDD) accueille très favorablement l'expérimentation ; cette constatation rejoint celle effectuée par la mission lors de ses visites en agence ;
- ◆ les conseillers référents chargés de l'accompagnement portent également un regard positif sur l'expérimentation.

Au total, cette expérimentation semble générer une hausse de la satisfaction des conseillers et des DE en personnalisant davantage la relation de services. Sa généralisation éventuelle appelle toutefois quelques points de vigilance :

- ◆ l'expérimentation suppose de supprimer les plateformes régionales de réponse au 3949 renvoyant en agence ce flux de questions ; cette évolution pourrait se traduire par une moindre qualité de décroché ou par une surcharge de travail pour les conseillers GDD comme pour les autres agents en cas de pics d'appel et, *in fine*, peut présenter un risque de dégradation de la qualité de service ;
- ◆ l'expérimentation nécessite par ailleurs de pouvoir identifier les moments opportuns de prise de contact pour adopter une démarche proactive ; un outil a été développé pour l'expérimentation mais l'apport des données de la DSN pourra utilement l'enrichir lorsque ces données seront exploitables (cf. *supra*).

4.8.2. Une différenciation accrue de l'offre de services permettrait d'augmenter la taille des portefeuilles pour les plus autonomes sans dégrader leur retour à l'emploi et de redéployer les moyens ainsi libérés vers les moins autonomes mais la fusion des modes d'accompagnement semble devoir être écartée

Pôle Emploi a mis en place une expérimentation à partir de mai 2017 dans 11 agences baptisée « suivi/guidé/renforcé ». Deux expérimentations étaient en fait testées simultanément :

- ◆ un nouveau mode d'accompagnement « suivi » centré sur les plus autonomes (entre 70 % et 80 % des DE en « suivi » auparavant) qui privilégie l'animation collective en physique et les échanges à distance (dont l'offre de services et la communauté en ligne (« Sphere Emploi »), au sein de portefeuilles élargis ; le DE réalise périodiquement un point d'étape en ligne (démarche cohérente avec celle évoquée *supra*) ;
- ◆ une nouvelle modalité unique « accompagnement » qui fusionne les actuelles modalités « guidé » et « renforcé » et les DE en « suivi » peu ou pas suffisamment autonomes.

L'expérimentation a débuté à travers une revue systématique des portefeuilles à l'issue de laquelle 19 % des DE positionnés en modalité « suivi » en mai 2017 ont changé de modalité.

Annexe I

La conséquence de cette expérimentation est une nette évolution de la taille des portefeuilles :

- ◆ la taille moyenne des portefeuilles en suivi dans les agences expérimentatrices passe de 268 à 442 ; le nombre de portefeuilles en « suivi » baisse d'environ 25 % ;
- ◆ la taille moyenne des portefeuilles « accompagnement » est un peu plus faible que la taille des portefeuilles en « guidé » (160 contre 170) et plus élevée que la taille des portefeuilles « renforcé » (78) ; le nombre de portefeuilles augmente de 5 % par rapport à la somme « guidé » et « renforcé », avant expérimentation.

Évaluée sur 6 mois (entre septembre 2017 et mars 2018) en comparant les agences expérimentatrices à des agences témoins la première partie de l'expérimentation, pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes, semble produire des effets positifs :

- ◆ les échanges sont plus fréquents avec Pôle Emploi (37 % des DE ont un contact avec Pôle Emploi sur 3 mois contre 21 % dans les agences témoins) grâce aux entretiens collectifs et aux échanges à distance ;
- ◆ les DE se sont appropriés l'outil du point d'étape en ligne (62 % répondent au questionnaire) ;
- ◆ le taux de retour à l'emploi à 6 mois des publics en modalité « suivi » en août 2017 (avant la revue de portefeuille) augmente légèrement dans les agences expérimentatrices (+ 0,9 point) alors qu'il est stable dans les agences témoins, cet écart n'étant pas significatif.

Autrement dit, la hausse de la taille moyenne du portefeuille ne dégrade pas le taux de retour à l'emploi. Sur cette base Pôle Emploi a proposé une généralisation de cette partie de l'expérimentation visant à accroître la différenciation de son offre. Les gains liés à ces évolutions conduiraient à dégager des moyens supplémentaires pour renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi les moins autonomes.

Toutefois, la généralisation de cette expérimentation au cours de la période conventionnelle à venir appellerait plusieurs points de vigilance :

- ◆ l'expérimentation déploie de nouveaux outils (ateliers collectifs, « Sphere'Emploi »), en parallèle de la réorganisation des portefeuilles ; l'estimation effectuée résulte de l'effet conjugué de ces deux réorganisations ; Pôle Emploi pourrait également déployer ces services dans le cadre des actuels portefeuilles « suivi », dont la taille moyenne est déjà de 308 DE en mai 2018 ;
- ◆ l'expérimentation a reposé sur une revue de portefeuille exhaustive ayant permis de repositionner 19 % des DE vers des modalités plus intensives ; en particulier, la part des DE au RSA et celle des DE durablement éloignés de l'emploi au sens de l'ICT 3 dans la modalité « suivi » ont fortement reculé (respectivement - 3 points et - 6 points) ; toute généralisation devra non seulement mettre en place cette revue au démarrage et reposer sur une orientation initiale davantage fiabilisée, mais aussi mettre en œuvre un processus encadré de revue systématique pour éviter de laisser trop longtemps un DE mal aiguillé dans une modalité particulièrement dématérialisée (voir propositions opérationnelles *supra*).

La seconde partie de l'expérimentation, qui réduisait la différenciation de services en fusionnant les modalités « guidé » et « renforcé », n'est par ailleurs pas concluante : en effet, le taux de retour à l'emploi des DE positionnés en modalité « renforcé » avant le début de l'expérimentation décroît un peu plus fortement que dans les agences témoins.

Annexe I

L'effet positif de l'expérimentation est en revanche une accélération du début de l'accompagnement puisque 84 % des DE en accompagnement ont pour conseiller référent celui ayant réalisé l'entretien de situation contre 16 % dans les agences témoin. Pour obtenir une hausse de ce taux tout en conservant une offre différenciée, Pôle Emploi pourrait exploiter davantage les informations saisies par le DE dans le script d'inscription relatif à son parcours, ses ressources et l'état de sa motivation et ses besoins pour effectuer un pré-diagnostic sur la base duquel le conseiller qui le recevrait en ESI serait un conseiller chargé de la modalité la plus probable au regard de ces éléments et des profils statistiques établis pour chaque catégorie. Ce pré-diagnostic resterait purement indicatif et le diagnostic proprement dit continuerait de relever du conseiller, seul à même d'apprécier le degré réel d'éloignement de l'emploi du DE au-delà des réponses au questionnaire.

Proposition opérationnelle n° 28 : Expérimenter un pré-diagnostic à partir d'informations nouvelles recueillies auprès du DE dans le script d'inscription.

5. Pôle emploi a amélioré la lisibilité de son offre de formation mais doit davantage réussir à offrir ce service aux demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail

Concernant la formation des demandeurs d'emploi, Pôle emploi intervient à double titre :

- ◆ en tant qu'acheteur de formation en lien avec les besoins des entreprises locales, en complément de l'offre des régions, pilotes du service public régional de la formation professionnelle depuis la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale ;
- ◆ en tant que conseiller, chargé de l'orientation des demandeurs d'emploi vers les formations disponibles. Pôle emploi finance également des formations plus individualisées sur la base du projet professionnel des demandeurs d'emploi.

Seul ce deuxième aspect est traité dans cette annexe, le premier étant abordé dans l'annexe consacrée aux services aux entreprises.

La convention tripartite demandait à Pôle emploi de « *faciliter l'accès à la formation des demandeurs d'emploi, pour adapter et accroître leurs compétences et qualifications, afin de répondre aux besoins du marché du travail et faciliter leur retour à l'emploi* ».

Toutefois, la convention a été mise en œuvre dans le contexte d'une mobilisation exceptionnelle en faveur de la formation dans le cadre du plan « 100 000 » en 2014 et surtout du plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016. A la faveur de ce dernier, le rapport entre Pôle emploi et les régions dans le financement de la formation a évolué, Pôle emploi devenant le premier financeur de formations des demandeurs d'emploi.

Annexe I

Trois critères peuvent permettre d'apprécier l'efficacité de l'offre de services aux demandeurs d'emploi en matière de formation de Pôle emploi :

- ◆ la lisibilité et la simplicité d'accès à l'offre de services ;
- ◆ l'accès à la formation et la différenciation de l'offre de services selon les publics ;
- ◆ les résultats des formations prescrites que ce soit en termes de retour de l'emploi, de motivation ou de satisfaction ; le critère de retour à l'emploi est apprécié sur une période relativement courte dans les ICT 4 et 4 bis de la convention (taux de retour à l'emploi durable et taux d'accès à l'emploi dans les six mois suivant la sortie de formation) ; cette dimension implique donc le bon positionnement de la formation par rapport aux secteurs susceptibles de recruter.

5.1. Des outils permettant de gagner en lisibilité dans l'offre de formation ont été développés mais une part significative des demandeurs d'emploi demeure en demande forte d'informations

Pôle emploi a amélioré la lisibilité de l'offre de formation. L'application *La bonne formation* sur l'Emploi Store disponible pour les DE, les conseillers mais aussi pour tous les internautes fournit ainsi une base pertinente des formations disponibles par métiers partout en France. Elle constitue une réelle avancée, souhaitée de longue date par nombre d'acteurs de la formation professionnelle. L'opérateur contribue ainsi largement à favoriser l'accès aux formations. Dans ce service accessible sur Internet, la page de chaque formation comporte :

- ◆ des informations générales sur la formation notamment sa durée et la prochaine session proposée, le volume horaire, les conditions d'accès, l'objectif et les conditions de la formation ;
- ◆ les coordonnées de l'établissement proposant la formation ;
- ◆ des indications sur les perspectives d'embauche à l'issue de cette formation :
 - une « note » de la formation en termes de retour à l'emploi dans les six mois des stagiaires ayant récemment suivi la formation. Cette évaluation est construite à partir d'un appariement entre le fichier des DE de Pôle emploi et les DPAE ;
 - les offres d'emploi actuellement proposées sur le site de Pôle emploi dans le bassin d'emploi pour ce métier ;
 - les entreprises susceptibles d'embaucher des demandeurs d'emploi ayant cette qualification dans le bassin d'emploi (lien vers l'application « La bonne boîte ») ;
- ◆ enfin, le lien vers les informations relatives au financement possible de la formation est proposé.

La question de la formation est par ailleurs abordée au cours des entretiens ou des contacts avec les conseillers dans 70 % des cas¹⁵¹ et les demandeurs d'emploi peuvent obtenir des informations sur les formations en appelant le 3949.

Toutefois, si une majorité de demandeurs d'emploi estime que Pôle emploi les informe sur les formations, ils sont une minorité significative (40 %) à estimer l'inverse¹⁵² : c'est notamment plus fréquemment le cas des personnes en modalité « suivi » et des personnes les plus qualifiées (cadres, agents de maîtrise et technicien).

¹⁵¹ Au premier trimestre 2018, 70 % des DE interrogés est tout à fait d'accord ou plutôt d'accord avec la phrase « Le suivi a permis de faire le point sur un éventuel besoin de formation ». Ce taux varie entre 64 % pour les personnes en modalité « suivi » à 75 % pour celles en modalité « renforcé ». Source : Ipsos, Enquêtes Locales du premier trimestre 2018.

¹⁵² 40% des demandeurs d'emploi ne sont plutôt pas d'accord ou pas du tout d'accord avec l'affirmation « Pôle emploi vous informe sur les formations ». Source : BVA, enquête annuelle 2017.

Annexe I

L'insuffisance d'information sur la formation est par ailleurs l'une des principales causes de l'insatisfaction à l'égard de Pôle emploi. Début 2018, parmi les 13 % de DE interrogés qui déclarent ne pas avoir eu de contact avec leur référent au cours des trois derniers mois mais auraient souhaité en avoir un, 46 % auraient souhaité pouvoir obtenir des informations sur les formations¹⁵³.

En pratique, les conseillers interrogés par la mission confirment que les demandeurs d'emploi sont le plus souvent à l'initiative dans le projet de formation qu'eux-mêmes, ce qui est cohérent avec la logique d'autonomisation impulsée par Pôle Emploi. Selon eux, une part significative des courriels qu'ils reçoivent concerne des demandes le financement de formation. En effet, le système de financement de la formation des demandeurs d'emploi repose sur une multitude d'acteurs (Pôle emploi, Régions, OPCA, Bénéficiaire, Agefiph,...) et Pôle emploi propose lui-même plusieurs dispositifs (cf. Encadré 13). Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2015¹⁵⁴, les demandeurs d'emploi peuvent mobiliser les heures disponibles sur leur compte personnel de formation (CPF) pour se financer : comme le note une étude récente de la DARES¹⁵⁵, le CPF est utilisé comme une ligne de financement par les conseillers Pôle emploi. Cette mobilisation est assurée au premier chef au bénéfice de ceux qui sont les plus autonomes et en capacité de définir un projet de formation sans accompagnement spécifique.

¹⁵³ Ipsos, enquêtes locales conduites au premier trimestre 2018.

¹⁵⁴ Dans le cadre prévu par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

¹⁵⁵ Dares, 2017, Étude qualitative sur le compte personnel de formation (CPF).

Encadré 13 : Les types de formation suivies par les demandeurs d'emploi

Les données utilisées pour construire les ICT 4 et 4bis sont relatives aux formations prescrites par Pôle emploi, soit près de 80 % de l'ensemble des formations suivies par les demandeurs d'emploi. Le champ n'inclut pas les personnes en recherche d'emploi non-inscrites à Pôle emploi, ni les formations pour lesquelles la rémunération du stagiaire est versée par un autre organisme que Pôle emploi : rémunération publique de stage (RPS) versée par la région ou par l'État. Par exemple, les formations financées par les régions ne sont que partiellement couvertes par les données présentées.

▪ **Action de Formation Préalable au Recrutement (AFPR) et Préparation Opérationnelle à l'Emploi Individuelle (POEI)**

D'une durée maximale de 400h, ces formations préalables à l'embauche permettent au demandeur d'emploi d'acquérir des compétences nécessaires pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée par une entreprise à Pôle emploi. Le projet d'embauche de l'employeur détermine l'aide mobilisable : CDI ou contrat d'au moins 12 mois pour la POEI, contrat de 6 à 12 mois pour l'AFPR. La formation est réalisée soit par un organisme de formation interne ou externe à l'entreprise, soit par l'entreprise elle-même sous forme de tutorat.

▪ **Action de Formation Conventionnée (AFC)**

L'action de formation conventionnée par Pôle emploi vise à développer les compétences des demandeurs d'emploi inscrits, en particulier ceux de faible niveau de qualification et/ou en reconversion, pour répondre aux besoins de recrutement des entreprises.

▪ **Aide Individuelle à la Formation (AIF)**

Elle est attribuée par Pôle emploi pour financer une formation professionnelle nécessaire au retour à l'emploi ou à la création d'entreprise lorsque les autres dispositifs ne peuvent être mobilisés.

▪ **Autre formation prescrite mais non financée par Pôle emploi**

Il s'agit principalement des formations financées par les conseils régionaux et de la Préparation Opérationnelle à l'Emploi Collective, financée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). La POE collective concerne les programmes conduisant à la découverte des métiers d'un secteur, ou d'acquérir les compétences requises pour occuper des emplois correspondant à des besoins identifiés par un accord de branche. La POE collective n'est pas soumise à l'obligation d'un dépôt d'offre d'emploi préalable à la mise en œuvre de la formation. Elle ne peut excéder 400 heures.

Tableau 36 : Typologie des formations que suivent les demandeurs d'emploi

Type de formation		Part dans l'ensemble des formations dispensées aux demandeurs d'emploi en 2015 (en %)	
Formations prescrites par Pôle emploi	Formations financées par Pôle emploi	AFPR	6 %
		POE individuelle	4 %
		AIF	23 %
		AFC	11 %
		Total	44 %
	Formations non financées par Pôle emploi (POE collective, OPCA, Région,...)	33 %	
Total	77 %		
Formations non prescrites par Pôle emploi		23 %	
Ensemble		100 %	

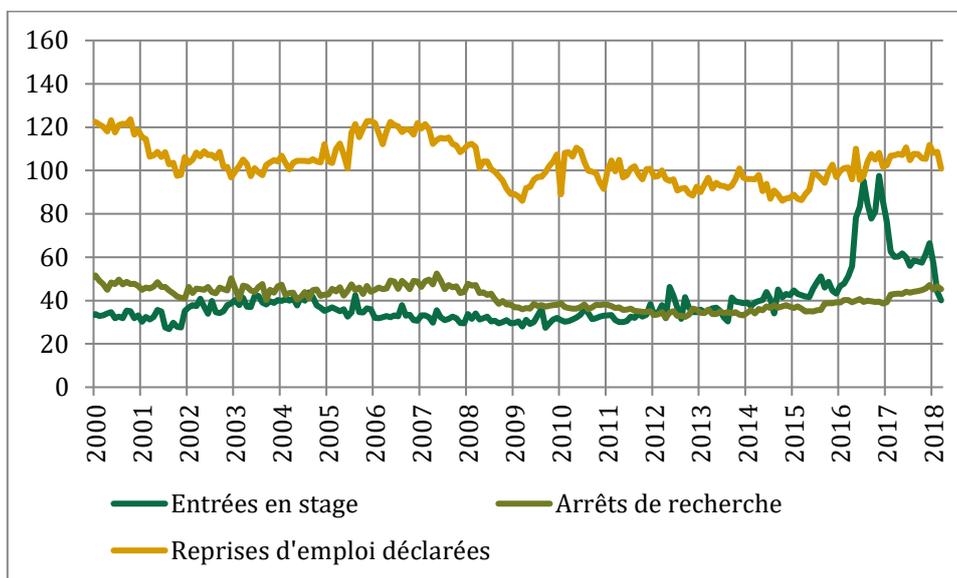
Source : Pôle emploi, Éclairages et Synthèses n°26, décembre 2016.

5.2. Le taux d'accès à la formation a augmenté en 2016 sous l'effet du « plan 500 000 » mais les écarts reflètent la priorité donnée aux jeunes et mettent en lumière le sous-investissement dans la formation des chômeurs de longue durée

5.2.1. Un effort historique d'entrées en formation des demandeurs d'emploi porté par Pôle emploi

Selon le rapport d'évaluation du « plan 500 000 formations supplémentaires »¹⁵⁶, les objectifs quantitatifs ont été atteints : avec 322 000 entrées en formations supplémentaires en 2016 et un report partiel en 2017, le nombre de 500 000 a été atteint. L'atteinte des objectifs nationaux a largement été permise par la très forte mobilisation de l'opérateur. Pour l'opérateur Pôle emploi¹⁵⁷, cette hausse quantitative des entrées en formation s'est traduite par un volume historique de sorties des listes de demandeurs d'emploi pour entrées en stage ou en formation à partir d'avril 2016 (cf. graphique 27).

Graphique 27 : Sorties mensuelles des listes de demandeurs d'emploi en fin de mois par motif (dont entrées en stage ou formation - en milliers)



Source : Pôle emploi, Dares.

Au total 2,2 M d'entrées en formation ont été recensés entre janvier 2015 et décembre 2017 contre 1,4 M les trois années précédentes, soit une hausse de l'ordre de 60 %. Cette hausse est nettement supérieure à celle de la population éligible : le taux d'entrée mensuel moyen en formation calculé par la DARES a ainsi culminé à 1,4 % en 2016, un niveau sans précédent (cf. Graphique 28). Début 2018 toutefois, le nombre d'entrées en formation était en baisse pour revenir à un niveau comparable à celui du début 2015.

¹⁵⁶ Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires », décembre 2017.

¹⁵⁷ Le plan « 500 000 » concernaient l'ensemble des personnes en recherche d'emploi, soit un champ plus large que les seuls inscrits à Pôle emploi. On s'intéresse ici uniquement aux demandeurs d'emploi inscrits.

Annexe I

Graphique 28 : Taux d'accès mensuel moyen à la formation (en % des DE éligibles)



Source : Dares, séries trimestrielle des entrées en formation des demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi.

L'effort a été surtout porté par Pôle emploi dont la part dans le total des entrées en formation est passée de 44 % en 2015 à 56 % en 2016¹⁵⁸ tandis que la part des régions passait de 34 % à 31 %. Tous les types de formation ont vu le nombre d'entrée progresser entre 2015 et 2016 mais l'effort du plan 500 000 a particulièrement mobilisé les formations de type Allocation Individuelle de Formation et Allocation de Formation conventionnée (dont les parts dans le total des formations sont passées respectivement de 23 % à 30 % et de 11 % à 18 % entre 2015 et 2016, cf. tableau 37).

Tableau 37 : Nombre d'entrées en formation des DE inscrits à Pôle emploi par financeur et type de formation

	2015		2016		2017	
	Nombre	Part en %	Nombre	Part en %	Nombre	Part en %
Pôle emploi - AIF	119 531	23,0	270 391	30,4	161 625	23,0
Pôle emploi - AFC	56 000	10,8	157 812	17,7	97 106	13,8
Pôle emploi - POE individuelle	19 729	3,8	27 872	3,1	32 052	4,6
Pôle emploi - AFPR	31 658	6,1	45 841	5,2	46 838	6,7
Total Pôle emploi	226 918	43,7	501 916	56,4	337 621	48,1
OPCA (dont POE collective)	35 747	6,9	38 708	4,4	39 966	5,7
Conseil régional	173 731	33,5	276 113	31,0	256 457	36,5
Autre financeur	38 371	7,4	45 488	5,1	48 055	6,8
Non renseigné (*)	44 019	8,5	27 299	3,1	21 350	3,0
Total	518 786	100,0	889 524	100,0	703 449	100,0

Source : Pôle emploi. Note : La part des formations pour lesquelles le type de formation est "non renseigné" a fortement diminué en 2016. Aussi, l'évolution du nombre d'entrées en formation par type de formation est à considérer avec prudence.

¹⁵⁸ Sur le champ de l'ensemble des formations des personnes en recherche d'emploi, la part de Pôle emploi est passée de 33 % en 2015 à 49 % en 2016 tandis que la part des régions passait de 51 % à 40 % selon le rapport d'évaluation du « plan 500 000 ».

Annexe I

En 2017, les formations de type AIF et AFC ont diminué alors que le nombre de financement régions se maintenait à haut niveau et que les financements de formation conduisant directement à l'emploi (AFPR et POEi) continuaient de progresser. Cette hausse tendancielle de la part des formations les plus opérantes sur le marché du travail est positive dans la perspective du retour à l'emploi des personnes sortant de formation.

Il est cependant à noter que les formations proposées par Pôle emploi ont été sensiblement plus courtes que celles proposées par les autres organismes : les stages proposés par Pôle emploi duraient en moyenne 1,9 mois en 2015 contre 5,8 en moyenne pour les formations financées par les régions. Exprimées en nombre d'heures, les régions sont donc restées les premiers commanditaires de formations pour les personnes en recherche d'emploi en 2016¹⁵⁹.

Enfin, en termes de types de formation, environ une formation sur cinq concerne le développement personnel et l'apprentissage de la langue, les autres concernant un secteur d'activité particulier. Les secteurs dans lesquels les formations ont été les plus mobilisées en 2017 étaient l'échange et la gestion (environ 20 %), les services aux personnes¹⁶⁰ (17 %), l'information-communication (8 %) et les services à la collectivité¹⁶¹ (6 %).

Tableau 38 : Durée moyenne des formations des personnes en recherche d'emploi selon le financeur (en mois)

	Ensemble	État	Régions	Pôle emploi	Opcas	Stagiaire	Autres
2009	5,4	6,2	5,5	3,2	3,9	10,5	4,2
2010	5,3	6,1	5,7	2,9	2,8	10,6	3,9
2011	4,7	5	5,3	2,6	2,9	10,5	3,8
2012	4,7	5,1	5,6	2,4	3,2	10,5	4,1
2013	4,7	4,8	5,7	2,4	2,9	10,3	3,7
2014	4,5	4	5,8	2,2	2,5	9,2	4,1
2015	4,4	5,8	5,7	1,9	2,8	10,5	4,8

Source : Dares Résultats n°85, 2017 La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2015.

¹⁵⁹ Sur ce champ, la part des régions est passée de 66 % en 2015 à 59 % en 2016 du total des heures commandées tandis que la part de Pôle emploi est passée de 14 % à 27 %.

¹⁶⁰ Comprend les secteurs de l'action sociale, l'hôtellerie-restauration, le tourisme, la santé, l'activité sportive.

¹⁶¹ Comprend notamment les services de sécurité et d'environnement.

Tableau 39 : Répartition des entrées en formation en 2017 par secteur de formation (en %)

Secteur de formation	Part dans le total des entrées
Échange et gestion	19,8
Langues, développement personnel	19,7
Service aux personnes	16,6
Information, communication	7,7
Services à la collectivité	5,5
Transformation	3,1
Fonction production	7,7
Production mécanique	3,0
Génie civil, Construction, bois	3,0
Sciences humaines, Économie, Droit	2,8
Électricité, Électronique	2,5
Agriculture	1,8
Arts, audiovisuel	1,7
Sciences	0,2
Autre, non renseigné	4,9

Source : Pôle emploi.

5.2.2. Si les taux d'accès à la formation ont progressé pour tous en 2016, ils restent sensiblement plus faibles pour les non qualifiés et les demandeurs d'emploi de longue durée

Si le succès quantitatif est incontestable, l'objectif porté de « soutenir prioritairement l'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi peu ou pas qualifiés et de longue durée » n'est pas réellement atteint pour la partie qui relève de l'opérateur¹⁶². Ainsi, les inégalités d'accès à la formation restent marquées en 2016 (cf. Tableau 40) :

- ◆ en termes d'âge, les jeunes accèdent plus fréquemment à la formation que les plus de 50 ans (18,4 % versus 11,3 %) ;
- ◆ les peu qualifiés accèdent moins fréquemment à la formation que les personnes disposant déjà d'un niveau de qualification supérieur ou égal au baccalauréat (12,4 % versus 16,3 %) ;
- ◆ les demandeurs d'emploi de longue durée accèdent trois fois moins souvent à la formation que les autres (7,4 % versus 20,8 %).

Si les taux d'accès à la formation ont tous fortement progressé, reflétant la hausse globale de 8,4 % en 2015 à 15,1 % en 2016, les inégalités entre les catégories sont demeurées à peu près identiques même si la part des publics les plus fragiles (peu qualifiés et demandeurs d'emploi de longue durée) a légèrement augmenté.

En 2017, les entrées en formation des personnes de longue durée ont baissé de 32 % par rapport à 2016 et celles des peu qualifiés de 26 % alors que la baisse totale est limitée à 21 % ce qui signifie que la part de ces publics dans le total des entrées a reculé pour revenir au niveau de 2015.

L'effort en faveur de ces publics paraît insuffisant : le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) annoncé par le gouvernement le 25 septembre 2017 devrait donc utilement être centré sur ces publics et accompagné par des mesures de nature à encourager leurs entrées en formation. La convention tripartite pourrait ainsi assigner des objectifs ou formaliser des engagements de Pôle emploi sur ce sujet.

¹⁶² En effet, calculé sur l'ensemble du champ des personnes en recherche d'emploi, le constat est inversé, les personnes peu qualifiées accédant plus souvent que la moyenne à une formation, le taux d'accès à la formation des jeunes peu qualifiés en missions locales étant très élevé.

Tableau 40 : Taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi par public (en %)

Public de demandeurs d'emploi		2015	2016
Age	Moins de 26 ans	10,8 %	18,4 %
	26-44 ans	8,8 %	15,9 %
	45 ans ou plus	5,8 %	11,3 %
Niveau de qualification	Qualifiés	9,4 %	16,3 %
	Peu ou pas qualifiés	6,4 %	12,4 %
Ancienneté dans la demande d'emploi	Inférieur à un an	11,3 %	20,8 %
	Supérieur à un an	3,9 %	7,4 %
Total		8,4 %	15,1 %

Source : Pôle emploi, Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires ».

Une autre inégalité apparaît sur le territoire : si le taux d'accès à la formation en 2016 est relativement homogène dans 11 des 13 régions métropolitaines (entre 16,1 % en Centre-Val de Loire et 18,0 % en Bourgogne-Franche-Comté), il est sensiblement plus faible en PACA (14,1 %), en Corse (10,9 %) et dans les départements d'Outre-Mer (entre 5,8 % à Mayotte et 13,4 % en Martinique). Ces différences territoriales pourraient, elles aussi, donner lieu à des actions spécifiques de l'opérateur.

Proposition opérationnelle n° 29 : Introduire un objectif chiffré fixé à Pôle emploi de taux d'accès à la formation pour les peu qualifiés et les demandeurs d'emploi de longue durée dans le cadre de la future convention tripartite et du Plan d'Investissement dans les Compétences et intégrer des objectifs de lutte contre les différences d'accès aux formations selon les territoires.

5.3. Les formations proposées par Pôle emploi semblent avoir un effet significativement positif sur le retour à l'emploi mais cet effet varie fortement selon la nature des formations

5.3.1. Les sortants de formation jugent leur formation utile pour leur recherche d'emploi à environ 70 %

Les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une formation sont très majoritairement satisfaits de celle-ci. Sur la période décembre 2016-février 2017, 87,3 % des sortants de formation se déclaraient globalement satisfaits de la formation suivie, contre 85,9 % un an plus tôt¹⁶³. En 2013, les sortants de formations déclaraient à 88,1 % que la formation correspondait à leurs attentes¹⁶⁴. La satisfaction reste donc élevée malgré la forte hausse du nombre d'entrées en formation.

En revanche, en 2013, seuls 70,5 % des sortants de formation jugeaient celle-ci utile pour les aider à retrouver un emploi¹⁶⁵. La satisfaction apparaît de fait peu liée à l'utilité directe pour l'emploi (Tableau 41). Ainsi, les formations les plus opérantes sur le marché du travail (POEI et AFPR) sont celles qui satisfont le moins les demandeurs d'emploi (77,4 % contre 87,3 % au total).

¹⁶³ Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires ».

¹⁶⁴ Études et recherches n°3, octobre 2015.

¹⁶⁵ A la question « Pensez-vous que cette formation vous aidera ou vous a aidé à retrouver un emploi ? », 42,3 % ont répondu « Oui, absolument » et 28,2 % « Oui, peut-être ». 28,6 % ont répondu « Non » et les autres ne se sont pas prononcés.

Annexe I

Tableau 41 : Taux de satisfaction(en %) selon le type de formation suivi début 2017 et début 2016

	Déc 2016 - Fév 2017	T1 2016
Financement Pôle emploi: AIF	92,0 %	91,8 %
Financement Pôle emploi: AFC	84,8 %	84,9 %
Financement Pôle emploi: POEI ou AFPR	77,4 %	71,2 %
Total Financement Pôle emploi	87,8 %	86,4 %
Financement Conseil régional	86,3 %	84,9 %
Financement OPCA: POE collective	81,9 %	78,4 %
Financement OPCA: Autre formation OPCA	93,3 %	93,1 %
Total Financement OPCA	85,1 %	86,1 %
Autres financeurs	88,3 %	87,1 %
Total	87,3 %	85,9 %

Source : Pôle emploi, Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations supplémentaires ».

5.3.2. Les objectifs fixés en termes de taux d'accès à l'emploi après formation sont atteints

Deux indicateurs sont proposés dans la convention pour évaluer l'efficacité des formations prescrites par Pôle emploi :

- ◆ l'ICT 4 mesure le taux d'accès à l'emploi durable six mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi (juillet N-1 à juin N), mesuré par Pôle emploi sur la base d'un appariement entre les fichiers de demandeurs d'emploi et les déclarations préalables à l'embauche en CDI ou en CDD de plus de six mois ;
- ◆ il a été complété par l'ICT 4 bis qui mesure le taux d'accès à l'emploi six mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi (juillet N-1 à juin N). En effet, la reprise d'emploi durable passant la plupart du temps par un premier contrat court, cet indicateur rend mieux compte de l'efficacité de la formation en termes d'insertion professionnelle.

Les objectifs fixés ont été atteints en 2016 et en 2017 (cf. Tableau 42). Toutefois, il faut noter que les cibles fixées à Pôle emploi ont constamment baissé sur la période conventionnelle alors même que l'amélioration de la conjoncture favorisait la réalisation de l'objectif. Même si le déploiement du plan 500 000 a contrarié la hausse de l'indicateur (cf. *infra*), la fixation d'une cible manifestement basse conduit à questionner sa pertinence.

Annexe I

Tableau 42 : Taux d'accès à l'emploi et à l'emploi durable six mois après la fin d'une formation en % (ICT 4 et 4 bis de la convention)

Numéro	Indicateurs stratégiques	2014	2015		2016		2017	
		Point de référence	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé	Cible	Réalisé
4	Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	28,7 %	29,9 %	28,3 %	29,0 %	30,5 %	28,1 %	29,6 %
4 bis	Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi	56,3 % (juill.2013-juin 2014)	sans objet (ICT non existant) Mais pour info : 56,4 % de juill.2014 à juin 2015		56,0 %	58,4 %	55,4 %	55,5 %

Source : DGEFP, Dares, Pôle emploi.

5.3.3. Les taux d'accès à l'emploi suite à une action varient fortement selon la nature de la formation suivie

Le taux d'accès à l'emploi varie fortement selon le public formé (cf. Tableau 43) :

- ◆ le taux d'accès à l'emploi après formation est sensiblement plus élevé pour les jeunes (62,7 % pour les moins de 25 ans *versus* 42,7 % pour les plus de 50 ans) ;
- ◆ le taux d'accès à l'emploi après formation est plus faible pour les personnes peu qualifiées.

En moyenne, les taux d'accès à l'emploi six mois après la formation sont globalement plus faibles pour ceux qui ont suivi une formation que pour ceux des inscrits à Pôle emploi ayant les mêmes caractéristiques et les inégalités après formation sont plus marquées. Ces éléments ne sont pas des évaluations de l'efficacité des formations en elles-mêmes, les personnes entrant en formation n'ayant pas nécessairement la même distance à l'emploi que les autres inscrits. À ce stade, aucune étude n'a identifié la plus-value de la formation sur le retour à l'emploi par type de public, l'étude de Pôle emploi de 2015 détaillant les effets seulement par dispositif et sur des données de 2013, soit avant la forte hausse engendrée par le plan 500 000. Par ailleurs, l'étude réalisée et présentée ci-dessous ne permet pas de quantifier les effets de rétention, c'est-à-dire le fait que la probabilité de retour à l'emploi devient très faible durant le temps de formation.

Proposition opérationnelle n° 30 : Réaliser, au cours de la prochaine période conventionnelle, une étude avec une démarche scientifique affirmée permettant d'établir l'effet de la formation selon le public concerné¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Cette étude pourra en outre tenir compte de l'effet de rétention qui a été négligé dans l'étude de 2015.

Annexe I

Tableau 43 : Taux d'accès à l'emploi six après une formation selon les caractéristiques des bénéficiaires (sortants de août 2016 à juillet 2017)

Caractéristiques des bénéficiaires de formation		Taux d'accès à l'emploi six mois après la formation	Pour information : taux d'accès à l'emploi à six mois (panel décembre 2016)
Âge	Moins de 25 ans	62,7 %	63 %
	De 25 à 49 ans	57,2 %	57 % à 60 %
	50 ans ou plus	42,7 %	49 %
Niveau de formation	Niveau supérieur à Bac+2	55,6 %	65 %
	Niveau Bac+2	60,4 %	66 %
	Niveau Bac	59,4 %	63 %
	Niveau BEP, CAP	55,9 %	55 %
	Niveau CEP, BEPC	47,8 %	
	Niveau inférieur au CEP, BEPC	42,2 %	
Ensemble		56,3 %	59 %

Source : Pôle emploi.

Les taux d'accès à l'emploi varient très fortement selon le type de formation (cf. Tableau 44) :

- ◆ les formations associées à une offre d'emploi (AFPR et POEI) débouchent naturellement, compte tenu de leur nature, sur un taux d'accès à l'emploi très élevé : 83 % à 87 % ; le taux d'accès à l'emploi est également élevé suite à une POE Collective proposée par un OPCA (68 %) ;
- ◆ à l'inverse, le taux d'accès à l'emploi est plus faible lorsqu'il s'agit d'une formation individualisée (AIF, 53 %) et surtout dans le cadre d'une formation collective achetée par Pôle emploi (46 %). Le taux de retour à l'emploi des formations achetées par les régions est proche de la moyenne (56 %) ¹⁶⁷ ;
- ◆ concernant les secteurs de formation, les taux d'accès à l'emploi sont élevés pour les formations industrielles (plus de 60 %) ainsi que les formations en gestion (64 %). À l'inverse, ils sont très faibles pour les formations artistiques (37 %) et les formations de développement personnel (38 %) ; ces dernières n'ont pas d'efficacité opérationnelle immédiate mais on ne peut pas exclure qu'elles puissent donner des compétences nécessaires à l'insertion du demandeur d'emploi à long terme (français langue étrangère par exemple).

¹⁶⁷ Une précision doit être apportée au bénéfice de la procédure contradictoire. Il n'est pas ici assuré de comparaison de la performance, en termes de retour à l'emploi, des actions de formation financées ou achetées par Pôle emploi avec celles achetées par les régions. Une telle approche comparative est imitée en ce que, d'une part, la nature des formations achetées et le public auxquelles elles s'adressent diffèrent, compte tenu de l'attention apportée par Pôle emploi à l'accès à la formation des demandeurs d'emploi de longue durée et/ou peu ou pas qualifiés ; d'autre part, la base de calcul est différente, les taux de retour à l'emploi suite aux formations achetées par les régions n'intégrant pas tous les demandeurs d'emploi bénéficiant de ces actions.

Annexe I

Tableau 44 : Taux d'accès à l'emploi six mois après la formation (sortants entre août 2016 et juillet 2017)

Type de formation		Taux d'accès l'emploi six mois après la formation
Type de formation (financement)	AFPR	82,9 %
	POEI	87,3 %
	AIF	53,4 %
	AFC	45,5 %
	POE collective (OPCA)	67,9 %
	Conseil Régional	55,8 %
	AGEFIPH	26,0 %
	OPCA (hors POE collective)	59,3 %
	OPACIF	58,6 %
	Bénéficiaire	53,3 %
	Autres	54,2 %
Secteur de formation	Échange et gestion	63,5 %
	Manutention, génie industriel	60,5 %
	Service aux personnes	59,1 %
	Langues, développement personnel	37,7 %
	Services à la collectivité	57,7 %
	Information, communication	53,8 %
	Électricité, Électronique	64,1 %
	Transformation	60,7 %
	Génie civil, Construction, bois	56,5 %
	Production mécanique	66,0 %
	Agriculture	50,6 %
	Arts, audiovisuel	37,3 %
	Sciences humaines, Économie, Droit	57,5 %
	Sciences	67,8 %
Autre, non renseigné	51,2 %	
Ensemble		56,3 %

Source : Pôle emploi.

5.3.4. Sur la base d'une évaluation sur des données de 2013, la formation a un effet significatif sur l'accès à l'emploi mais cet effet est surtout lié aux formations associées à une promesse d'embauche

Afin de corriger les biais de sélection affectant l'estimation de l'effet des formations sur le retour à l'emploi, Pôle emploi a réalisé une étude en 2015 à partir des données des entrants en formation en 2013. Aucune actualisation n'a été communiquée à la mission. Cette étude repose sur la méthode de l'appariement (cf. 4.7.2) et ne corrige donc pas de tous les biais d'hétérogénéité inobservables possibles mais permet d'en neutraliser la plus grande part.

Selon cette étude, le fait de suivre une formation augmente le taux d'accès à l'emploi d'environ 12 points à 6 mois et 16 points à 12 mois. Les effets estimés sont du même ordre sur le taux d'accès à l'emploi durable.

Annexe I

Toutefois, l'étude ne tient pas compte de l'effet de rétention durant la formation (le DE ne cherchant plus pendant la formation, sa probabilité de retrouver un emploi chute) car l'estimation porte à partir de la sortie de formation et non à partir de l'entrée. Des travaux ont permis d'établir que si l'effet *ex-post* est positif, celui-ci ne permet pas toujours de compenser l'allongement de la durée de chômage résultant de l'effet de rétention qui intervient au cours du déroulement des dispositifs (Cf. Crépon et *al.*, 2012, Geerdsen, 2006 et Bolvig et *al.* 2003).

Tableau 45 : Effet estimé des formations prescrites par Pôle emploi sur le taux d'accès à l'emploi

	Bénéficiaires sortants	Non bénéficiaires	Effet estimé
Taux d'accès à l'emploi au cours des 6 premiers mois	45,6 %	33,9 %	+ 11,7 points***
Taux d'accès à l'emploi au cours des 12 premiers mois	63,8 %	47,8 %	+ 16,0 points***

Source : Pôle emploi (Études et recherches n°3, octobre 2015).

Par ailleurs, l'étude permet de détailler l'effet des différents types de formations proposés par Pôle emploi :

- ◆ l'effet estimé des AFPR et des POEI sur le taux d'accès à l'emploi durable à 6 et à 12 mois est très élevé (entre 34 et 39 points selon le dispositif et l'horizon) ;
- ◆ l'effet estimé des POEC est comparable à l'effet moyen (13 points à 6 mois et 17 points à 12 mois) ;
- ◆ l'effet estimé des AIF est significatif mais plus faible, autour de 6 points à 6 mois et 12 points à 12 mois ;
- ◆ l'effet estimé des AFC est légèrement négatif à 6 mois (- 1 point) et faiblement positif à 12 mois (4 points).

5.3.5. Le taux de retour à l'emploi à l'issue d'une formation a nettement reculé avec l'extension du plan 500 000 mettant en lumière les limites de l'indicateur de la convention tripartite

L'extension du nombre de formations portées par le plan 500 000 s'est traduite par une baisse de l'indicateur ICT 4 *bis* assez marquée au second semestre 2016. Alors que l'amélioration graduelle du marché du travail se traduisait par une hausse de près de 4 points du taux sur un an d'accès à l'emploi six mois après formation début 2016, le taux d'accès a décroché avec la mise en œuvre du plan « 500 000 ». Ce retournement ne peut s'expliquer par la situation du marché du travail, l'emploi ayant continué d'accélérer sur la période. Début 2017, le taux d'accès à l'emploi après formation se repliait de 4 points sur un an revenant au niveau de 2015.

Annexe I

Cette baisse est le résultat de deux phénomènes :

- ◆ un effet de structure négatif lié au fait que la hausse totale des entrées en formation a déformé la structure de celles-ci en faveur des formations un peu moins directement opérationnelles (formation financée en AIF et AFC ou centrées sur l'acquisition de compétences premières) ;
- ◆ une baisse du « rendement » des formations du fait de l'intégration d'un public un peu plus éloigné du marché du travail et de l'existence de rendements décroissants lorsque la formation est généralisée du fait des effets d'équilibre ; ainsi, au sein des chômeurs de longue durée, le taux d'accès à l'emploi six mois après la formation a nettement reculé (cf. Graphique 29 Graphique 30)¹⁶⁸.

En utilisant la structure des formations proposées en 2015 comme référence, on peut chiffrer le premier effet à environ - 2 points sur l'indicateur ICT 4 *bis* entre juin 2016 et février 2017. L'effet joue plutôt à la hausse sur l'indicateur depuis mi-2017 étant donné la hausse structurelle de la part des formations très opérationnelles (AFPR et POEI) dans le total des formations.

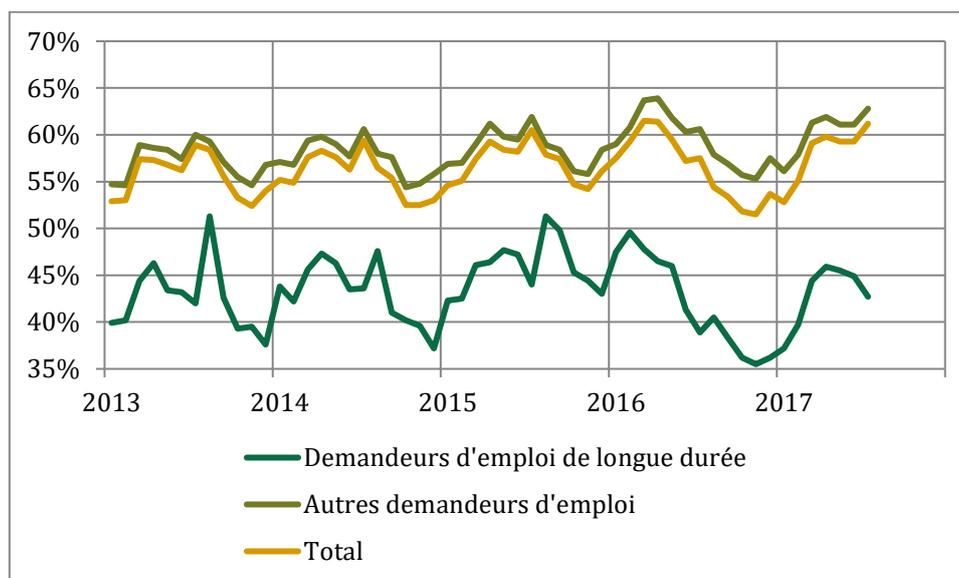
Le deuxième effet est plus difficile à quantifier puisqu'il faudrait construire un contrefactuel dépendant de la conjoncture. Mais, étant donné l'accélération continue de l'emploi constatée en 2016 et en 2017, la hausse constatée de l'indicateur en février 2016 n'était vraisemblablement pas appelée à se retourner si brutalement. En supposant simplement que le taux d'accès à l'emploi se serait stabilisé au niveau atteint début 2016 (hypothèse très conservatrice étant donné la conjoncture), l'effet de rendement des formations aurait contribué à hauteur de - 2 points comme l'effet de structure entre juin 2016 et février 2017 et son effet joue encore à la baisse sur le niveau de l'indicateur fin 2017.

Au total, le plan 500 000 explique une baisse au moins égale à 4 points du taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation. Les entrées supplémentaires en formation liées à ce plan représentant 40 % du total des entrées en formation en 2016, cela signifie que le taux d'accès à l'emploi à l'issue de ces formations supplémentaires est inférieur d'au moins 10 points à celui des formations hors plan 500 000. Cela démontre les difficultés à pouvoir généraliser les effets estimés de la formation dans le cas d'une extension massive dans un délai bref.

¹⁶⁸ Le rapport d'évaluation sur le plan 500 000 pointe également cette dégradation de l'insertion des demandeurs d'emploi de longue durée ou peu qualifiés.

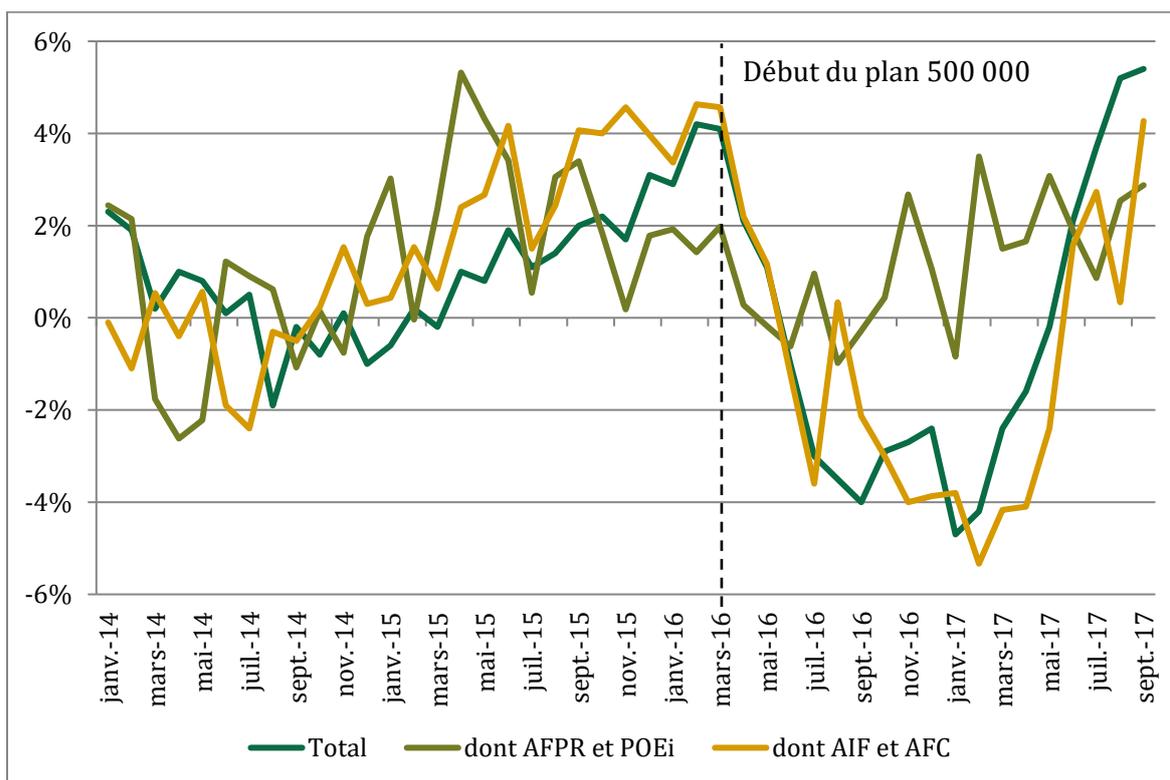
Annexe I

Graphique 29 : Taux d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi dans les 6 mois suivants la fin d'une formation selon la durée d'inscription (en %)



Source : Pôle emploi.

Graphique 30 : Variation sur un an (en point de %) du taux d'accès à l'emploi six après la sortie de formation (ICT 4_bis) selon le type de formation



Source : Pôle emploi, traitement mission.

En tout état de cause, l'appréciation du résultat des formations sur la seule base du taux de retour à l'emploi durable (ICT 4) ou du taux d'accès à l'emploi au bout de six mois génère un effet pervers : celui de défavoriser l'accès à la formation des plus fragiles, en particulier pour des formations de compétences premières voire d'apprentissage du langage dont les effets à court terme sur le retour à l'emploi ne sont pas significatifs mais dont on peut attendre des effets à plus long terme, y compris sur l'insertion au sens large. Ces formations, qui permettent d'acquérir des compétences nécessaires à l'insertion professionnelle mais pas toujours suffisantes devraient être exclues de l'indicateur qui sert d'objectif à Pôle emploi, même s'il est important de continuer à suivre la qualité de ces formations.

Proposition opérationnelle n° 31 : Restreindre le champ de l'ICT 4 et 4 bis aux seules formations ne portant pas sur le développement personnel et les compétences premières de façon à éviter l'effet pervers d'une sous prescription de ce type de formations, nécessaires dans le parcours d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

5.4. Pôle Emploi a amélioré la lisibilité et l'efficacité de l'orientation des demandeurs d'emploi vers des formations financées par des tiers

5.4.1. Pôle Emploi a développé des outils pour améliorer le remplissage des sessions de formations achetées par les régions mais l'efficacité du dispositif est variable selon les territoires

Les formations financées par les conseils régionaux ont représenté 36,5 % du nombre d'entrées en formation des DE en 2017. La coordination avec les services régionaux chargés de l'offre de formation est donc essentielle pour que, d'une part, l'offre globale soit cohérente et d'autre part que les sessions achetées par les régions puissent être pleinement utilisées par Pôle Emploi. Pour ce faire, Pôle Emploi a signé une convention partenariale avec chaque région, prévoyant le mode de coordination et de fonctionnement relatif en particulier à l'offre de formation. Ainsi, la quasi-totalité des formations « régions » difficiles à saturer donnent lieu, selon les données fournies par l'opérateur, à la mobilisation d'un référent formation désigné au sein de Pôle Emploi¹⁶⁹. Pour autant, la mission constate que certaines régions auditées reprochent à l'opérateur la non saturation des formations achetées.

Ce reproche n'a pu être vérifié par la mission car aucune donnée fiable ne permet aujourd'hui de mesurer le taux d'effort et le taux de performance de Pôle Emploi (ou des autres prescripteurs : Missions locales, Cap Emploi, APEC) pour saturer les formations financées par les régions. En effet, trois types de freins empêchent l'établissement d'un diagnostic sur ce sujet :

- ◆ le manque d'information sur la formation achetée, la mention du nombre de places de la session n'étant pas obligatoire dans le Langage Harmonisé d'Echange sur l'Offre de formation (LHEO) ;
- ◆ la non fiabilité des données saisies par les organismes de formation (OF) dans l'outil dédié mis en place par Pôle Emploi (KAÏROS) ; les OF ne procèdent pas à une saisie systématique des inscriptions et, quand la saisie se fait, elle ne s'effectue pas nécessairement en temps réel, ce qui ne permet pas à l'opérateur de piloter la saturation de la session ;

¹⁶⁹ Cf. « Saturer les sessions achetées sur marché », présentation Pôle Emploi du 18 juillet 2018.

Annexe I

- ◆ la majorité des régions¹⁷⁰ ne permet pas aux différents prescripteurs d'avoir un accès simultané aux informations essentielles pour la saturation des sessions ; il ne leur est pas possible :
 - de réserver directement en ligne une place sur une réunion d'information ;
 - de visualiser le nombre de places restantes ;
 - de suivre le dossier du stagiaire.

Les informations collectées par Pôle Emploi qui alimentent l'application « La bonne formation » ou la page « trouver ma formation » du site www.pole-emploi.fr proviennent de la base du Centre Animation Ressources d'Information sur la Formation (CARIF) enrichies éventuellement d'informations saisies par les OF dans la base KAIROS.

Pôle Emploi se propose de piloter la saturation des sessions des formations en assurant les tâches suivantes :

- ◆ le décompte des inscriptions fermes grâce à la saisie en flux par l'OF dans KAIROS des DE avec une inscription ferme ; les OF retrouvent par ailleurs dans cette application l'ensemble des informations qu'ils ont transmis au CARIF et les DE inscrits à la formation que ce soit par l'OF lui-même, par un conseiller placement ou par le DE à travers le site Internet de Pôle Emploi ; l'outil AUDE utilisé par les conseillers placement alimente automatiquement la base KAIROS à laquelle ont accès les OF ;
- ◆ l'information des prescripteurs et des OF sur la saturation ; si les informations sur le nombre de places disponibles sont correctes et que les inscriptions se font bien en flux sur KAIROS, Pôle Emploi pourrait tenir le décompte des places non pourvues et programmer des alertes aux référents des sessions achetées ;
- ◆ le pilotage stratégique dans AGORA ; Pôle Emploi se chargerait de charger les informations en temps réel dans AGORA (plateforme d'échange de données porté par la DGEFP, mandatée par le Cnefop) ; ceci permettrait aux financeurs d'avoir une vision en temps réel du remplissage des formations qu'ils ont achetées.

Pôle Emploi propose plusieurs services pour faciliter le pilotage opérationnel des formations avec les OF et les régions :

- ◆ la chaîne de gestion du stagiaire pourrait être dématérialisée ; en particulier, d'ici fin 2018, l'application KAIROS permettra aux OF de saisir les informations relatives à la présence et à l'assiduité des stagiaires ;
- ◆ Pôle Emploi teste une API « 0 saisie » qui permettrait de récupérer les informations directement auprès des systèmes d'information des OF ; le module qui permet d'envoyer les données à l'API reste à la charge de l'OF ;
- ◆ Pôle Emploi propose aux régions une offre de service intégrée avec l'API « temps réel » et le batch PE-AGORA pour éviter la re-saisie d'informations par les OF et transmettre à la place de la région les informations à la plateforme AGORA ; l'API « temps réel » est en phase de test en Grand Est et en Bretagne ; la région Grand Est a par ailleurs délégué à Pôle Emploi l'envoi des données à AGORA sur les formations, *via* le *batch* PE-AGORA.

¹⁷⁰ excepté en ex-Rhône-Alpes, ex-Aquitaine, ex-Poitou-Charentes.

L'utilisation de ces outils reste optionnelle et les régions peuvent choisir de continuer à alimenter la plateforme *via* leurs propres systèmes d'information. Le fait que Pôle Emploi propose ces nouveaux outils va cependant dans le sens d'une meilleure coordination des acteurs de la formation des DE mais révèle, en creux, les difficultés de coordination actuelles. La mission a constaté que tous les acteurs (à la fois côté Pôle Emploi et côté conseils régionaux) déplorent les importants coûts de coordination liés à la diversité des acteurs de la formation des personnes en recherche d'emploi. La délégation, totale ou partielle, adoptée par certaines régions (PACA par exemple) n'apparaît pas comme un modèle généralisable à ce stade et l'opérateur doit continuer de développer des outils « à la carte » permettant à chaque région de mener efficacement sa mission de formation.

5.4.2. L'orientation par Pôle Emploi vers l'alternance reste limitée mais augmente progressivement

Les contrats d'alternance sont de deux types :

- ◆ le contrat d'apprentissage, qui concerne les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus (certains publics peuvent entrer en apprentissage au-delà de 25 ans) qui vise à obtenir un diplôme d'État (CAP, BAC, BTS, Licence, Master...) ou un titre à finalité professionnelle inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ; sa durée est en principe de deux ans ;
- ◆ le contrat de professionnalisation, qui concerne un public plus large (jeunes âgés de 16 à 25 ans, demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus, bénéficiaires de minima sociaux, personnes ayant bénéficié d'un contrat aidé) et qui vise à acquérir une qualification professionnelle reconnue (diplômé ou titre professionnel enregistré dans le RNCP), un certificat de qualification professionnelle (CQP) ou une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective nationale ; sa durée est de six mois à un an voire de deux ans dans certains cas.

Les études mettent en évidence les effets positifs de l'alternance sur l'insertion professionnelle, en particulier pour les moins qualifiés¹⁷¹. Un objectif de 500 000 alternants en 2017 avait été fixé dans le cadre de la feuille de route sociale élaborée en 2014.

Selon les données communiquées par Pôle Emploi¹⁷², le rôle de l'opérateur en matière d'alternance reste limité car :

- ◆ la moitié des bénéficiaires de nouveaux contrats d'apprentissage en 2015 avaient 18 ans ou moins, alors que cette population ne représente que 0,95 % (52 700 jeunes) de la DEFM en ABC;
- ◆ les demandeurs d'emploi avec un projet d'alternance peuvent s'adresser directement à un centre de formation des apprentis (CFA), une chambre consulaire ou à une entreprise, sans nécessairement passer par Pôle emploi ;
- ◆ s'agissant de la mise en relation entre les candidats à l'alternance et les entreprises, elle peut être effectuée par différents acteurs (CFA, chambres consulaires...);
- ◆ les contrats en alternance, pour lesquels Pôle emploi n'a pas d'objectifs de prescription, sont potentiellement en concurrence avec d'autres dispositifs sur lesquels Pôle emploi a davantage de leviers (POE, AFPR, contrats aidés, EAV...).

¹⁷¹ Cahuc P. et Ferracci M., 2014, L'apprentissage au service de l'emploi, décembre.

¹⁷² « Renforcer le rôle de l'alternance comme levier d'accès à l'emploi », Pôle Emploi, présentation pour le Comité stratégique du 18 janvier 2017.

Annexe I

Selon la DARES¹⁷³, la part des demandeurs d'emploi (inscrits à Pôle emploi au moment de la signature du contrat) parmi les bénéficiaires des contrats en alternance tend à augmenter légèrement depuis 2012 :

- ◆ entre 2012 et 2016, la part des demandeurs d'emploi parmi les bénéficiaires des nouveaux contrats d'apprentissage est passée de 4,1 % à 5,2 % ;
- ◆ entre 2012 et 2016, la part des demandeurs d'emploi parmi les bénéficiaires des nouveaux contrats de professionnalisation est passée de 25,9 % à 29,6 %.

L'action de Pôle Emploi en matière de promotion de l'alternance s'articule autour de trois axes d'intervention :

- ◆ la mise à disposition d'informations et de services en ligne sur l'alternance, notamment à travers l'agrégation des offres d'alternance et des applications dédiées ;
- ◆ la promotion des contrats en alternance auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises avec notamment des campagnes nationales, une démarche de prospection et une mobilisation des conseillers AIJ ;
- ◆ la construction de parcours d'accès à l'alternance, en particulier aux contrats de professionnalisation avec par exemple une pré-sélection des candidats ou le versement d'aides à l'embauche¹⁷⁴.

De janvier 2017 à décembre 2019, une expérimentation menée dans 7 régions¹⁷⁵ permet d'accéder à l'apprentissage jusqu'à l'âge de 30 ans. Cette expérimentation, fixée par décret, s'inscrit dans la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels et devait prendre fin le 31 décembre 2019. Le gouvernement a annoncé le 9 février 2018 que cette mesure serait généralisée. Cette perspective renforce la nécessité pour l'opérateur d'accroître ses efforts de promotion, une part croissante de la DEFM devenant potentiellement éligible à ce type de contrat.

¹⁷³ Cf. *Le contrat de professionnalisation en 2016*, Dares Résultats n°9, mars 2018 et *L'apprentissage en 2016*, Dares Résultats n°57, septembre 2017.

¹⁷⁴ Pôle Emploi a ainsi versé en 2015 16 000 aides à l'embauche et à la formation d'un demandeur d'emploi de plus de 26 ans en contrat de professionnalisation (AFE) et 3 000 aides à l'embauche des demandeurs d'emploi de 45ans et plus en contrat de professionnalisation (PEPS).

¹⁷⁵ Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire. Depuis le 23 avril 2017, elle est également autorisée en Île-de-France et en Occitanie.

6. Le renforcement du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi participe à l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mais le dispositif présente des marges de progrès en termes d'efficience

6.1. La responsabilité du contrôle a été partagée entre agences et plateformes

6.1.1. La responsabilité des sanctions, historiquement fragmentée entre Pôle emploi et les services sous l'autorité préfectorale, devrait être prochainement intégralement transférée à l'opérateur

La loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi et le décret n°2008-1056 du 13 octobre 2008 instaurent un véritable droit des demandeurs d'emploi à l'orientation et à l'accompagnement.

En contrepartie, les demandeurs d'emploi sont tenus à plusieurs obligations¹⁷⁶ :

- ◆ définir et actualiser leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- ◆ accomplir des actes positifs et répétés en vue de rechercher un emploi ;
- ◆ se rendre à toute convocation ainsi qu'aux visites médicales destinées à évaluer leur aptitude au travail ;
- ◆ accepter les offres raisonnables d'emploi ;
- ◆ accepter les actions de formation et d'aide à la recherche d'emploi ;
- ◆ accepter les propositions de contrat d'apprentissage et de professionnalisation ;
- ◆ accepter les actions d'insertion et les offres de contrats aidés ;
- ◆ ne pas faire de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi.

L'instruction Pôle emploi n°2011-193 du 24 novembre 2011 détaille les procédures à suivre et la durée de radiation suivant les motifs de sanction (cf. Tableau 46).

¹⁷⁶ Articles L.5411-1 et suivants, R. 5411-1 et suivants du code du travail.

Annexe I

Tableau 46 : Durées de la radiation selon le motif

Motifs de radiation	Durée de la radiation lors du 1er manquement	Durée de la radiation en cas de manquements répétés
Incapacité à justifier ses recherches d'emploi	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus de suivre une formation ou une action d'aide à la recherche d'emploi	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus d'une action d'insertion ou d'un contrat aidé	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus à 2 reprises d'une offre raisonnable d'emploi	2 mois	De 2 à 6 mois
Refus d'élaborer ou d'actualiser son PPAE	2 mois	De 2 à 6 mois
Refus de répondre aux convocations de Pôle emploi	2 mois	De 2 à 6 mois
Refus de se soumettre à une visite médicale d'aptitude	2 mois	De 2 à 6 mois
Fausse déclaration pour être ou demeurer inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi	Radiation dont la durée est comprise entre 6 et 12 mois.	
Absence déclaration ou déclaration mensongère	Radiation définitive. Toutefois, si la fausse déclaration est liée à une activité non déclarée d'une durée très brève, la suppression peut être de 2 à 6 mois.	
Suppression des allocations chômage par le préfet	Radiation définitive	

Source : Instruction Pôle emploi n°2011-193 du 24 novembre 2011.

Depuis 2008, Pôle emploi est compétent en matière de contrôle de la recherche d'emploi ainsi que de gestion de la liste des demandeurs d'emploi (maintien sur la liste, décisions de cessation d'inscription, sanctions de radiation). En revanche, le préfet de département a conservé la compétence en matière de sanctions financières portant sur le revenu de remplacement ainsi que les pénalités administratives, après instruction des DIRECCTE¹⁷⁷. Pôle emploi est en charge de la mise en œuvre des décisions des préfets. L'instruction des dossiers de fraude (fausses déclarations) est traitée par ailleurs par des plateformes dédiées au sein de Pôle emploi. Elle ne relève ni des conseillers placement en agence ni de la plateforme de contrôle de la recherche d'emploi (CRE).

La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit dans son article 60 (« Dispositions relatives au transfert du contrôle de la recherche d'emploi et aux sanctions ») de transférer à Pôle emploi la compétence en matière de sanctions portant sur le revenu de remplacement et de pénalités administratives afin de simplifier le contrôle, en unifiant au sein d'un même organisme l'ensemble de la procédure. Il prévoit également la suppression de la sanction de réduction de l'allocation compte-tenu de difficultés d'articulation avec la sanction de radiation. Enfin, une révision des motifs de sanction est introduite pour une meilleure cohérence d'ensemble du dispositif. La loi dispose qu'une nouvelle échelle des sanctions visant à mieux proportionner ces sanctions aux manquements sera définie par voie réglementaire, afin notamment de faire en sorte qu'une absence à convocation soit moins sévèrement sanctionnée qu'une insuffisance de recherche d'emploi.

¹⁷⁷ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

6.1.2. Au sein de Pôle emploi, la responsabilité du contrôle de la recherche d'emploi a été transférée des conseillers placement aux plateformes de contrôle

Conformément aux prescriptions de la convention tripartite qui demandait à l'opérateur « d'améliorer sa capacité de contrôle de la recherche d'emploi, visant à s'assurer que le demandeur d'emploi accomplit des actes positifs de recherche d'emploi », Pôle emploi a mis en place une nouvelle organisation de cette fonction dans le cadre de son plan stratégique 2015-2020.

Le principe de séparation des activités d'accompagnement et des activités de contrôle en ce qui concerne la recherche d'emploi a été acté par la délibération du conseil d'administration 2015-27 du 27 mai 2015.

Après une phase d'expérimentation entre juin 2013 et mars 2014 en PACA, Franche-Comté et Poitou-Charentes, Pôle emploi a généralisé l'ouverture de plateformes régionales dédiées au contrôle de la recherche d'emploi fin 2015. En avril 2018, 184 conseillers étaient dédiés au contrôle de la recherche d'emploi au sein de Pôle emploi¹⁷⁸.

Ces plateformes sont chargées d'examiner l'existence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi faisant l'objet d'une procédure de contrôle. Le respect des autres obligations (acceptation des emplois correspondant à l'offre raisonnable d'emploi, acceptation de prestations ou de formations, présence aux convocations) reste de la compétence des agences locales.

La sélection des DE faisant l'objet d'un contrôle peut s'effectuer *via* trois canaux :

- ◆ six requêtes nationales sont à la disposition des plateformes régionales pour leur permettre de cibler leur contrôle :
 - les DE de catégorie A et B ayant plus d'un an d'inscription sans activités déclarées ;
 - les DE de catégorie A et B avec plus de 3 mois d'inscription ;
 - les DE de catégorie A et B en suivi étant toujours inscrits 12 mois depuis leur inscription ;
 - les DE ayant participé à une action de formation depuis plus de six mois et n'ayant pas trouvé de solution ;
 - les DE ayant participé à une prestation Activ'Emploi depuis plus de six mois et n'ayant pas trouvé de solution ;
- ◆ une requête aléatoire portant sur l'ensemble des DE de catégorie A et B ;
- ◆ le signalement par les conseillers en agence.

Le protocole national laisse une large place à l'autonomie des directions régionales dans le choix des requêtes même si une part minimale doit être consacrée à la requête aléatoire de façon à ce que tous les demandeurs d'emploi soient susceptibles d'être contrôlés.

La procédure de contrôle de la recherche d'emploi en plateforme s'articule autour de quatre étapes, après une première vérification permettant de s'assurer qu'il y a lieu d'ouvrir un contrôle (pas de procédure en cours, pas de départ en retraite dans les six mois, pas de formation en cours, DE non suivi par délégation par un partenaire tel qu'une mission locale ou un Cap emploi). Le conseiller référent du demandeur d'emploi est alerté, par un message automatique, de l'ouverture d'un contrôle sur un DE de son portefeuille.

¹⁷⁸ Effectifs actifs au 30/04/2018 d'après les données fournies par Pôle emploi.

Annexe I

Le contrôle ne passe à l'étape suivante que si celle-ci n'a pas permis de conclure à la présence d'actes positifs de recherche d'emploi :

- ◆ étape 1 : un examen sur dossier à partir des informations contenues dans AUDE ; cette étape permet notamment de vérifier les traces d'emplois exercés ; si le DE a eu une activité régulière au cours des douze derniers mois (plus de 140 h sur les deux derniers mois ou une activité durant neuf mois pour les métiers en tension ou six dans les autres cas), le contrôle se termine en constatant la présence d'actes de recherche d'emploi ;
- ◆ étape 2 : un envoi de questionnaire et de demande de pièces justificatives, la présence d'actes positifs de recherche d'emploi s'appréciant sur les douze derniers mois à partir d'un « faisceau d'indices » ;
- ◆ étape 3 : la programmation d'un entretien téléphonique ;
- ◆ étape 4 : l'envoi d'un avertissement avant radiation.

Par ailleurs, l'outil est conçu tout autant comme un service de remobilisation de demandeurs d'emploi découragés que comme un dispositif de contrôle. Les agents en plateforme de contrôle peuvent ainsi être amenés à faire un retour au conseiller en charge de l'accompagnement du DE sur une problématique particulière et informer le demandeur d'emploi de l'offre de service dont il peut bénéficier en agence ou sur *www.pole-emploi.fr*.

6.2. Les premiers apports de l'activité des plateformes sont identifiables mais la démarche de contrôle doit continuer à mobiliser les agences concernant la gestion de la liste

6.2.1. 14 % des demandeurs d'emploi contrôlés sont sanctionnés suite aux contrôles assurés par les plateformes

Depuis le début de la création des plateformes, environ 12 000 DE sont contrôlés chaque mois, soit un taux de contrôle mensuel de l'ordre de 0,7 % si on le ramène à l'ensemble des demandeurs d'emploi de plus de 12 mois. En 2017, selon les données fournies par Pôle emploi :

- ◆ 49 % des DE contrôlés ont été sélectionnés à l'aide d'une requête spécifique ;
- ◆ 42 % des DE contrôlés ont été sélectionnés à l'aide de la requête aléatoire ;
- ◆ 9 % des DE contrôlés avaient été signalés par leur conseiller référent.

Tous types de contrôle confondus, environ 19 % des DE contrôlés ont été avertis et 14 % sanctionnés par une mesure de radiation administrative de 15 jours pour absence de recherche d'emploi (cf. graphique 31). Ce taux est à peine plus faible pour les personnes issues de la requête aléatoire (12 %) et serait plus élevé pour les personnes signalées par leur conseiller référent¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Ces éléments ont été indiqués à la mission par l'opérateur sans que les données chiffrées exhaustives n'aient pu être transmises à la mission dans les délais nécessaires à la conclusion des travaux.

Annexe I

L'analyse du taux de radiation sur requête aléatoire selon les caractéristiques des personnes contrôlées permet d'établir que :

- ◆ le taux de radiation décroît avec le niveau de qualification (17 % pour les non-qualifiés contre 5 % pour les diplômés du supérieur) ;
- ◆ le taux de radiation est relativement indépendant de la durée d'inscription ;
- ◆ le taux de radiation est un peu moins élevé pour les plus de 50 ans (9 %) ;
- ◆ le taux de radiation est sensiblement plus élevé pour les non indemnisables (19 %) que pour les personnes relevant du régime de solidarité (15 %) et les personnes indemnisées par l'assurance chômage (8 %).

Le premier constat d'un taux de sanction sensiblement plus élevé pour les non qualifiés n'est pas évident. Théoriquement, deux effets s'opposent :

- ◆ la littérature convient en règle générale que les plus diplômés sont moins contraints dans leur offre de travail¹⁸⁰ ; dès lors, le chômage « volontaire » serait *a priori* plus répandu chez les plus diplômés ;
- ◆ à l'inverse, l'incitation à la reprise d'emploi est moins forte pour les personnes titulaires de minima sociaux malgré la mise en place de la prime d'activité (effet de « trappe à pauvreté »)¹⁸¹.

Toutefois, on ne peut pas exclure que le processus de contrôle retenu soit mieux compris par les catégories diplômés et qu'*in fine*, celles-ci parviennent mieux à démontrer l'effectivité de leur recherche d'emploi (envoi de CV) même en cas de chômage « volontaire ». La mission a pu constater que la preuve d'un acte de recherche d'emploi est relativement facile à apporter (preuve d'envoi de candidatures au cours des 12 derniers mois ; questionnaire en partie déclaratif sur l'effectivité des recherches et les outils utilisés).

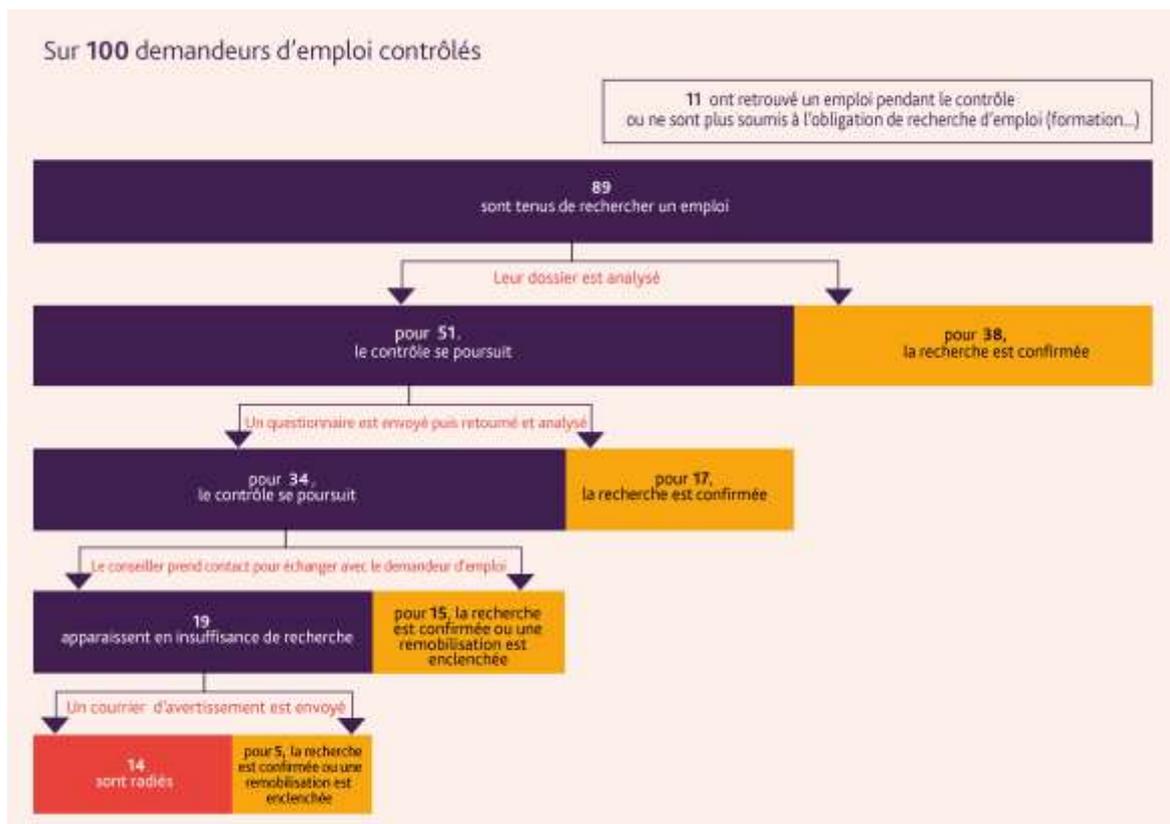
Le risque du développement de ces opérations de contrôle est de cibler exclusivement les chômeurs découragés soumis à une forte contrainte sur le marché du travail, ratant de ce fait sa cible. Le fait que le taux de sanction soit sensiblement plus élevé pour les personnes non indemnisées tend à confirmer ce risque. Le développement de ce contrôle ne peut donc aller de pair qu'avec une remobilisation automatique de l'offre de services envers les demandeurs d'emploi de longue durée (cf. *supra*) dans lequel le dispositif de contrôle est amené à jouer un rôle d'alerte ou de « dernière chance ».

L'opérateur et les tutelles sont conscients des limites liées à ces actions récentes. Ils entendent donc développer les actions de remobilisation des demandeurs d'emploi concernés tant de manière globale que suite à contrôle. Des réflexions sont en cours au sein de l'opérateur dans la perspective de la préparation de la future convention (cf. *infra*).

¹⁸⁰ Cf. Dormont B. et al., 2001, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », Économie et statistique n°343.

¹⁸¹ Dans l'étude de Laroque G. et Salanie B., 2000, « Une décomposition du sous-emploi en France », les non diplômés ont ainsi au total une probabilité plus importante de chômage volontaire.

Graphique 31 : Résultats nationaux des plateformes de contrôle en 2016



Source : Pôle emploi.

6.2.2. Malgré la mise en place des plateformes, le taux de radiations administratives continue de reculer tendanciellement

Le taux de radiations administratives, calculé comme le ratio entre les radiations administratives mensuelles et le nombre de DE de catégorie A et B a continué de baisser légèrement. Sur la période la convention (2015-2018), il atteint 1,1 % en moyenne contre 1,2 % sur la période 2012-2014 et 1,6 % en moyenne entre 2006 et 2011 (cf. Graphique 32).

Cette tendance à la légère baisse est d'autant plus marquée que deux éléments auraient dû conduire à rehausser le nombre de radiations administratives :

- ◆ la mise en place des plateformes de contrôle de recherche d'emploi à partir de fin 2015 qui se traduit par un nombre de radiations de 1 500 à 2 000 par mois soit environ 4 % des radiations ;
- ◆ à compter d'avril 2013, des évolutions du système d'information de Pôle emploi ont permis d'homogénéiser les procédures en cas de manquement d'un demandeur d'emploi et d'alléger la charge administrative des conseillers. Ces évolutions ont pu contribuer à accroître le nombre de radiations administratives d'environ 2 000 à 4 000 radiations mensuelles soit une hausse de 4 % à 9 % des radiations¹⁸².

L'opérateur n'a pas été en mesure, dans les délais courts de réalisation de travaux, de produire des données par agence qui auraient permis de préciser l'évaluation. Ce travail mériterait d'être conduit pour compléter ces analyses.

¹⁸² Encadré 3 de la publication "Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en avril 2014".

Annexe I

Les radiations pour absence à convocation restent largement majoritaires : à titre d'exemple dans une région visitée par la mission en 2017, elles représentaient 63 % du total des radiations. Le taux de présence pour convocation tourne autour de 70 %¹⁸³ : néanmoins, ce taux reflète vraisemblablement une présence plus élevée aux entretiens individuels et plus basse pour les ateliers collectifs. Les agents interrogés par la mission faisaient état d'un taux de présence particulièrement bas aux entretiens collectifs sans qu'une statistique n'ait pu être fournie à la mission au niveau national, ce type d'indicateur n'entrant pas, selon la direction de Pôle emploi, dans le cadre du pilotage par les résultats.

Selon les données fournies par la direction du pilotage d'une autre direction régionale analysée par la mission :

- ◆ 400 000 manquements (absence à convocation) y ont été constatés en 2017 ;
- ◆ 220 000 manquements ont fait l'objet d'une décision :
 - 130 000 ont donné lieu à un abandon de la procédure de radiation ;
 - 90 000 ont donné lieu à radiation.

Au total 22 % des manquements ont donc donné lieu à une mesure de radiation administrative.

Ces constatations rejoignent celles faites par la mission directement en agence et largement relayées par les agents rencontrés en plateforme : alors que la gestion de la liste est une des missions des conseillers placement de Pôle emploi, ceux-ci n'actionnent ce levier qu'avec mesure et plutôt moins que par le passé. Le risque que cette fonction soit progressivement abandonnée avec la montée en charge des plateformes de contrôle est réel, alors qu'une partie significative du contrôle incombe toujours aux conseillers placement.

Au-delà, les contrôles « embarqués » assurés par le système d'information¹⁸⁴ n'ont pu être audités par la mission. Ceux-ci sont au demeurant, au bénéfice des entretiens assurés par la mission, pas ou peu connus des agents que ceux-ci exercent leurs fonctions en agence ou dans la plateforme dédiée. Or, ces contrôles seront amenés à se développer, notamment au fil de la montée en charge de l'exploitation des données issues de la déclaration sociale nominative (DSN).

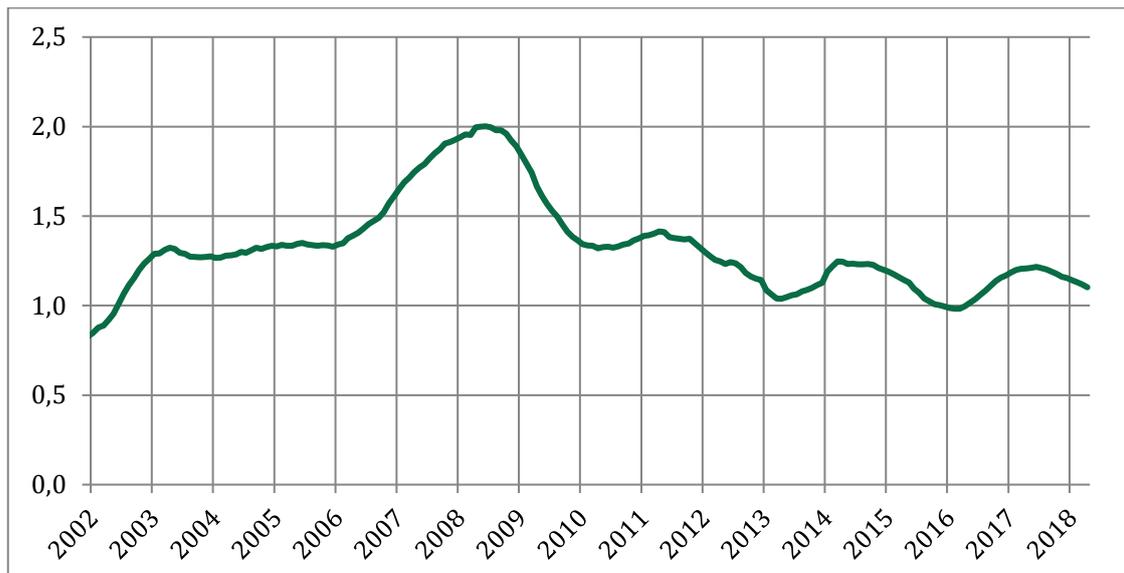
Ainsi, la période conventionnelle a permis d'affirmer le contrôle de la recherche d'emploi, par la mise en place d'une organisation spécialisée et dédiée. Pour autant, l'opérateur conduit également de nombreuses autres actions de contrôle. Il vérifie non seulement la recherche d'emploi mais aussi l'ensemble de la situation du demandeur d'emploi et, notamment, la rectitude des informations qu'il déclare. Ces contrôles sont assurés par l'intégration de données et informations (signalements notamment) communiqués par les partenaires, par le système d'information (contrôles automatiques et de cohérence, contrôles embarqués notamment) ou, encore, par les conseillers en agence qui demeurent responsables de nombreuses actions. Au bénéfice des avancées en matière de contrôle de la recherche d'emploi, une vision globale des actions de contrôle¹⁸⁵ et de leur complémentarité semblerait à élaborer en rapprochant l'ensemble des opérations assurées par l'opérateur tant pour s'assurer de leur cohérence et de leur complémentarité que pour les rendre visibles aux agents intervenant dans les opérations de contrôle.

¹⁸³ 73 % selon les données fournies par une direction régionale.

¹⁸⁴ On entend par contrôle ici soit des contrôles *a priori* dans le cadre de l'accomplissement des formalités déclaratives en ligne (contrôles instantanés détectant d'éventuelles incohérences et empêchant la saisie d'éléments erronés), soit des contrôles *a posteriori* dans le cadre de requêtes permettant de détecter des anomalies (le cas échéant *via* des croisements avec des données externes).

¹⁸⁵ A cet égard, la mission a constaté l'existence d'une cartographie des risques dont la portée est avérée mais qui ne recouvre pas l'ensemble des actions de contrôle telles qu'envisagées ici.

Graphique 32 : Taux de radiations administratives (moyenne mensuelle sur 12 mois)



Source : Dares, Pôle emploi (champ : demandeurs d'emploi de catégories A e B).

6.2.3. La dissociation de la fonction de contrôle de celle de l'accompagnement est bien perçue et acceptée par les agents

Les conseillers placement rencontrés par la mission sont pleinement satisfaits de la dissociation mise en œuvre entre l'accompagnement et le contrôle de la recherche d'emploi. Par ailleurs, ils se saisissent progressivement de cet outil dans le cadre de leur accompagnement : la part des dossiers signalés dans le total des dossiers est de 6 % depuis novembre 2015 mais de 9 % sur la seule année 2017, preuve d'une appropriation progressive de cet outil.

Néanmoins, l'écart dans le dispositif réglementaire entre la sanction pour absence de recherche d'emploi (15 jours) et absence aux entretiens (2 mois) est jugé peu pertinent par l'ensemble des acteurs (en agence et en plateforme). L'évolution attendue du dispositif réglementaire devrait permettre d'aligner ces durées.

La fonction de redynamisation est appréciée par les agents rencontrés par la mission en plateforme comme en agence. Toutefois, il n'existe aucune étude permettant d'apprécier son effectivité. Quelques éléments ont cependant pu être transmis à la mission :

- ◆ les responsables d'équipes en charge du contrôle de la recherche d'emploi estiment qu'il permet de redynamiser certains demandeurs d'emploi dans leur recherche : 59 % l'observent souvent, 41 % parfois ;
- ◆ selon ces mêmes responsables d'équipe, l'échange avec le conseiller ou l'avertissement avant radiation déclenchent une modification de comportement de la part des demandeurs d'emploi (reprise de contact avec le conseiller, actualisation ou mise en ligne du cv, projet de formation...) ;
- ◆ 10 % des demandeurs d'emploi ayant eu un entretien avec le conseiller chargé du contrôle changent de modalité de suivi et d'accompagnement dans les 60 jours qui suivent la fin du contrôle ;
- ◆ pour les demandeurs d'emploi ayant eu un entretien avec le conseiller chargé du contrôle, on observe une intensification de l'accompagnement avec une hausse de 60 % du nombre d'entretiens avec le conseiller référent dans les 2 mois suivant le contrôle ;

Annexe I

- ◆ 19 % des demandeurs d'emploi ayant eu un entretien avec le conseiller chargé du contrôle retrouvent un emploi dans les 6 mois qui suivent la fin du contrôle.

Pour aller plus loin, Pôle emploi pourrait réaliser dans le cadre de la prochaine convention une étude sur l'effet du contrôle sur le retour à l'emploi et la motivation pouvant être interprétés comme le « résultat » des plateformes de contrôle. Le taux de retour à l'emploi à l'issue du contrôle pourrait même devenir un indicateur de Pôle emploi. Celui-ci permettrait en outre de quantifier l'effet du contrôle sur l'inactivité.

Proposition opérationnelle n° 32 : Réaliser une étude permettant d'apprécier l'effet du contrôle sur la remotivation et, *in fine*, sur le retour à l'emploi des contrôlés. Un indicateur de retour à l'emploi après contrôle pourrait constituer un nouvel objectif des plateformes de contrôle et de remobilisation.

6.3. L'extension prévue du dispositif nécessite de rechercher une efficacité accrue

Dans le cadre du renforcement attendu du dispositif de contrôle, Pôle emploi a prévu de tripler les effectifs sur les plateformes d'ici début 2019. Un objectif de montée à 1 000 ETP est également envisagé à moyen terme. Toutefois, le dispositif actuel pourrait gagner significativement en performance :

- ◆ les outils métiers de la plateforme de contrôle sont très limités. Les agents utilisent le logiciel AUDE mais n'ont accès à aucune autre information (DPAE, données DSN) leur permettant d'affiner leur contrôle ; par ailleurs, aucun outil informatique n'a été développé pour clôturer automatiquement des dossiers de DE ayant travaillé récemment, ce qui oblige les agents en plateforme à effectuer ces vérifications manuellement ;
- ◆ l'envoi des questionnaires et leur réponse sont intégralement assurés sur support papier ; aucun outil de dématérialisation n'existe, obligeant les agents à travailler sur des exemplaires papiers et à conserver sous forme papier l'ensemble des archives de dossier de contrôle ;
- ◆ les requêtes sont très peu performantes, le taux de sanction à l'issue de ces requêtes étant quasiment équivalent à celui qui prévaut avec la requête aléatoire ; aucune exploitation des contrôles n'a été effectuée permettant de mieux cibler les personnes susceptibles de s'être découragées ;
- ◆ la fenêtre de recherche est très large (12 mois) et les preuves de recherche active d'emploi très limitée (envoi d'un CV ou réponse à une seule offre sur 12 mois peut être un critère suffisant)¹⁸⁶ ;
- ◆ le lien entre les conseillers en agence et les plateformes se limite en pratique à une fiche de signalement si le DE a été signalé et à une information automatique d'ouverture et de clôture de la procédure ; cette absence de communication est problématique dans le cadre d'une remobilisation où les conseillers en agence « rattrapent » un demandeur d'emploi découragé et doit pouvoir proposer des actions au conseiller référent ;

¹⁸⁶ Les conseillers en plateforme pourront toutefois à l'avenir s'appuyer sur l'expérimentation des « journaux de bord » des DE. En effet, l'article 58 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit l'expérimentation pendant dix-huit mois d'un journal de bord dématérialisé tenu par le demandeur d'emploi, qui indiquera les démarches réalisées pour retrouver un emploi. L'étude d'impact précise que « L'instauration de ce dispositif à titre expérimental permettra de demander au demandeur d'emploi de produire mensuellement des éléments informant son conseiller de ses démarches de recherche d'emploi et attestant de sa recherche d'emploi ».

Annexe I

- ◆ comme cela a été exposé *supra*, l'opérateur peine à développer une vision globale du contrôle en soulignant et mettant en avant la complémentarité entre les contrôles et actions assurés automatiquement par le système d'information (dimension appelant des efforts constants de développement), pris en charge par la plateforme et relevant du champ d'intervention des conseillers en agence.

Proposition opérationnelle n° 33 : Élaborer une stratégie complète de contrôle sur la période conventionnelle, assortie de feuilles de route annuelles et soulignant les actions combinées conduites par le système d'information, la plateforme de contrôle et les conseillers.

Proposition opérationnelle n° 34 : Professionnaliser le contrôle de la recherche d'emploi en développant :

- ◆ des outils numériques d'envoi et de réponse aux questionnaires ainsi que de traitement et d'archivage des dossiers ;
- ◆ une automatisation des procédures, notamment de tri des dossiers évitant de recourir aux conseillers pour vérifier la présence d'activités récentes ;
- ◆ un meilleur ciblage des requêtes sur la base des données récoltées après près de 3 ans de fonctionnement des plateformes, en particulier sur le découragement.

Proposition opérationnelle n° 35 : Faire des plateformes de contrôle un outil supplémentaire dans la palette de services de Pôle emploi permettant notamment de ramener vers l'accompagnement les chômeurs découragés :

- ◆ réduire la fenêtre de recherche sur les 3 ou 6 derniers mois pour pouvoir agir au plus tôt en cas de découragement ;
- ◆ systématiser le contact entre la plateforme et le conseiller référent en cas de remobilisation.

Avec une hausse de l'efficacité liée aux nouveaux outils et à un ciblage accru, le dimensionnement autour de 600 conseillers paraît suffisant relativement au dimensionnement de l'activité d'accompagnement : 20 800 conseillers placement représentant 19 200 ETP. En effet, en tablant sur environ 500 000 contrôles par an grâce aux gains d'efficacité et au triplement des effectifs, le taux de contrôle sur un an représenterait près de 12 % de la DEFM de catégorie A et B. La littérature disponible suggère que si le contrôle et la menace de sanction qui accompagnent la dimension obligatoire de l'accompagnement ont un effet positif sur le retour à l'emploi, les schémas ne reposant que sur la menace de sanction, s'ils peuvent fonctionner pour des chômeurs jeunes et proches de l'emploi, ont généralement des effets indésirables sur les chômeurs précaires, comme la démotivation et la hausse de l'inactivité¹⁸⁷. Le fait que le taux de sanction soit particulièrement élevé pour les personnes non indemnisables suggère que cet effet peut être important et implique de conserver une dimension remobilisation importante et de calibrer soigneusement cette dimension relativement à l'accompagnement.

Proposition opérationnelle n° 36 : Établir un bilan mi-2019 sur le déploiement et la professionnalisation du dispositif de contrôle sur la base duquel l'opportunité de porter l'effectif des plateformes de contrôle de la recherche d'emploi à 1 000 serait appréciée.

¹⁸⁷ Cf ; Ansa, 2017, op cit.

ANNEXE II

L'offre de services aux entreprises

SOMMAIRE

1. PÔLE EMPLOI A SPÉCIALISÉ PLUS DE 4 200 CONSEILLERS SUR L'OFFRE DE SERVICES AUX ENTREPRISES DEPUIS 2015	2
1.1. La spécialisation des conseillers a renforcé la part de l'offre aux entreprises dans l'ensemble des activités de Pôle emploi.....	2
1.2. La spécialisation de conseillers dédiés rejoint ce qui est observé au sein des autres services publics de l'emploi européens.....	4
1.3. Chaque entreprise qui souhaite recruter dispose d'un interlocuteur identifié chez Pôle emploi.....	5
1.4. L'ancrage territorial des conseillers « entreprises » vise à renforcer les liens partenariaux avec les acteurs de l'emploi et de la formation.....	9
1.5. L'examen du baromètre social interne à Pôle emploi indique une bonne appropriation de cette spécialisation par les conseillers eux-mêmes.....	11
2. L'OFFRE DE SERVICES AUX ENTREPRISES DE PÔLE EMPLOI A ÉTÉ RENOUVELÉE SOUS L'EFFET DU NUMÉRIQUE	12
2.1. Les services digitaux de Pôle emploi constituent désormais le socle de base de l'offre aux entreprises.....	12
2.1.1. <i>Le site www.pole-emploi.fr permet aux employeurs de gérer leurs recrutements.....</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>L'application « Je recrute » renforce l'accessibilité des services digitaux de Pôle emploi.....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>Les autres services de l'Emploi Store complètent l'offre existante.....</i>	<i>18</i>
2.1.4. <i>L'ensemble de ces services et l'usage du mail modifient les modalités d'accueil des entreprises.....</i>	<i>19</i>
2.2. Le numérique a permis à Pôle emploi de promouvoir le recrutement par les compétences.....	20
2.3. Les recruteurs peuvent bénéficier de services complémentaires aux outils en ligne, déclinés en deux offres de service distinctes, selon leur profil.....	24
2.3.1. <i>L'appui au recrutement concerne l'ensemble des employeurs et repose pour l'essentiel sur les outils digitaux mis à disposition.....</i>	<i>25</i>
2.3.2. <i>L'accompagnement du recrutement, proposé pour certaines offres d'emploi, mobilise des services plus étendus.....</i>	<i>27</i>
2.4. En complément des offres déposées directement par les entreprises, Pôle emploi a poursuivi et renforcé l'agrégation des offres issues de sites partenaires....	32
2.4.1. <i>Le nombre d'offres d'emploi diffusées sur le site Internet de Pôle emploi a augmenté de près de 30 % entre 2015 et 2017.....</i>	<i>32</i>
2.4.2. <i>La part des offres issues de l'agrégation est de 56,3 %.....</i>	<i>33</i>

3. LA DÉMARCHE DE PROSPECTION, EN PARTICULIER À DESTINATION DES TPE-PME, A FAIT L'OBJET DE DEUX EXPÉRIMENTATIONS.....	35
3.1. L'effet d'une offre proactive à l'égard des TPE et PME sur la création nette d'emploi a été mesuré par une étude académique récente	36
3.2. Deux expérimentations concernant la prospection et le ciblage ont été menées en 2016 et 2017 par Pôle emploi, la seconde ciblant spécifiquement les TPE et PME	37
3.2.1. Une première expérimentation a été menée en 2016 pour déterminer les effets de la prospection à destination de l'ensemble des entreprises	37
3.2.2. Une seconde expérimentation a concerné le ciblage et la prospection des TPE et PME	38
4. PÔLE EMPLOI A ATTEINT L'ENSEMBLE DES CIBLES DES INDICATEURS STRATÉGIQUES DE LA CONVENTION TRIPARTITE DÈS 2016 ; CEUX-CI DOIVENT NÉANMOINS DÉSORMAIS ÉVOLUER.....	42
4.1. Les cibles des trois indicateurs relatifs à l'offre de services aux entreprises ont été atteintes dès 2016	42
4.1.1. La progression simultanée des ICT 10 et 11 entre 2014 et 2017 s'observe pour l'ensemble des entreprises concernées	43
4.1.2. L'offre de services fait l'objet d'une satisfaction moyenne en hausse de la part des employeurs par rapport à 2014, mesurée par l'ICT 12	46
4.2. L'architecture de ces indicateurs et leur périmètre interrogent quant à leur pertinence et leur robustesse dans l'évaluation de l'action de Pôle emploi.....	48
4.2.1. Les ICT 10 et 11, fortement corrélés, peuvent comporter un biais lié à l'affectation des offres d'emploi en modalité « accompagnement »	48
4.2.2. Les modalités d'évaluation de la satisfaction des entreprises par l'ICT 12 et le faible taux de retour constaté limitent sa robustesse.....	49
4.3. L'analyse de la performance de Pôle emploi dans le cadre de la convention nécessiterait d'être complétée.....	50
4.3.1. L'évaluation de la satisfaction des entreprises par l'indicateur ICT 12 doit être complétée par l'analyse de l'ensemble des résultats des enquêtes locales.....	50
4.3.2. Certains résultats d'activité plus spécifiques ne sont plus suivis alors qu'ils constituent une mesure complémentaire de la qualité de l'offre de services	51
5. LA FUTURE CONVENTION TRIPARTITE DOIT PERMETTRE DE MIEUX CIBLER L'OFFRE DE SERVICES AUX ENTREPRISES ET DE LA RENDRE PLUS LISIBLE ET ADAPTÉE À LEURS BESOINS	53
5.1. L'efficacité de l'offre peut être accrue, par recentrage sur les missions à plus forte valeur ajoutée	53
5.1.1. Le traitement de certaines tâches de moindre valeur ajoutée devrait être repensé.....	54
5.1.2. La prospection et le développement de la relation « entreprises » peuvent être renforcés par redéploiement d'effectifs et faire l'objet d'une véritable stratégie territoriale sur la base des enseignements tirés des expérimentations.....	57
5.1.3. Les redéploiements d'effectifs sur des missions à plus forte valeur ajoutée supposent de développer davantage les outils informatiques des conseillers « entreprises »	61

5.2. L'organisation actuelle de l'offre de services, sous un format universel dans toutes les agences, pourrait être réinterrogée au profit d'une expérimentation d'une organisation au niveau des bassins, et s'articuler davantage avec les actions des autres acteurs.....	62
5.2.1. <i>La logique de bassin d'emploi apparaît la plus pertinente pour les recruteurs.....</i>	62
5.2.2. <i>La nécessité de disposer d'une taille minimale d'équipe « entreprises »</i>	63
5.2.3. <i>L'action de Pôle emploi devrait être davantage articulée avec les initiatives prises par les autres acteurs présents dans les territoires</i>	64
5.3. L'offre aux entreprises de Pôle emploi peut être rendue plus lisible et compréhensible par l'ensemble des entreprises	68
5.3.1. <i>La distinction entre les deux modalités d'offre de services n'apparaît pas toujours lisible pour les employeurs.....</i>	68
5.3.2. <i>L'offre digitale aux entreprises doit s'accompagner de démarches visant à en faciliter l'appropriation.....</i>	68
5.4. La prise en compte des besoins et contextes spécifiques de l'ensemble des entreprises devra être plus précisément pointée par la future convention.....	69
5.4.1. <i>Afin d'assurer une meilleure prise en compte des besoins des TPE et PME, la future convention tripartite pourrait prévoir un suivi spécifique et un dispositif de conventionnement avec les fédérations professionnelles</i>	69
5.4.2. <i>Une plus grande mobilisation, en lien avec les entreprises, des dispositifs d'immersion et de formation à destination des demandeurs permettrait de répondre en partie aux difficultés de recrutement sur certains métiers.....</i>	72
5.5. Une plus grande promotion du mécanisme d'export de CV depuis Pôle emploi vers d'autres sites d'emploi grâce à PE-Connect permettrait de renforcer la transparence du marché du travail	77

INTRODUCTION

La lettre de mission relative à l'évaluation finale de la convention tripartite 2015-2018¹ prévoyait que soient mesurés « *les effets de l'offre de services aux entreprises en matière d'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de facilitation des recrutements* » (point 2 de la lettre de mission).

Il était plus particulièrement demandé à la mission d'étudier :

- ◆ « *les résultats de l'approche différenciée de l'offre de services sur l'intermédiation et de la mise en place des équipes des conseillers dédiés, notamment pour les TPE-PME ;*
- ◆ « *les effets du développement de l'approche par les compétences sur l'intermédiation ;*
- ◆ « *l'évolution de la transparence du marché du travail au regard notamment des offres d'emploi recueillies (qualité et quantité), de l'impact du digital et des partenariats noués (agrégation et multidiffusion des offres, qualité des services en ligne) ;*
- ◆ « *l'impact des différentes approches de l'intermédiation (proactivité des conseillers versus réponses aux sollicitations des employeurs) en matière d'opportunités d'embauches* ».

L'évaluation réalisée a tenu compte du double défi qui s'impose à Pôle emploi et conditionne le contenu comme les modalités par lesquels l'opérateur intervient auprès des recruteurs :

- ◆ d'une part, le service public de l'emploi (SPE) ne dispose plus, depuis de nombreuses années d'un monopole en matière de gestion des offres d'emploi et ne constitue donc pas un « point de passage obligé » pour les employeurs ;
- ◆ d'autre part, la multiplication des acteurs nouveaux et innovants dans le cadre des soutiens à l'emploi des entreprises, notamment la facilitation de la rencontre entre offres et demandes d'emploi (*matching*), conduit l'opérateur à réviser ses modes d'action.

Ainsi, l'opérateur doit s'adapter en continu pour proposer des services généralistes et attractifs et aussi intervenir là où les acteurs concurrentiels n'apportent pas les soutiens nécessaires ou nécessitant une action publique forte (TPE et PME, secteurs en tension, mise au jour des « emplois cachés » notamment).

Cette annexe traite des points suivants :

- ◆ la spécialisation de conseillers sur l'offre de service aux entreprises (partie 1) ;
- ◆ la refonte de l'offre de service sous l'effet du numérique (partie 2) ;
- ◆ les expérimentations menées en matière de prospection et de ciblage des entreprises (partie 3) ;
- ◆ l'atteinte des objectifs fixés à l'opérateur par la convention et l'appréciation de la mission sur le caractère incomplet des indicateurs existants (partie 4) ;
- ◆ les propositions de la mission sur les évolutions de l'offre aux entreprises dans la perspective de la future convention tripartite (partie 5).

¹ Lettre de mission de la ministre du travail et du ministre de l'action et des comptes publics du 9 avril 2018.

1. Pôle emploi a spécialisé plus de 4 200 conseillers sur l'offre de services aux entreprises depuis 2015

1.1. La spécialisation des conseillers a renforcé la part de l'offre aux entreprises dans l'ensemble des activités de Pôle emploi

Faisant suite à une expérimentation menée au cours de l'année 2014 consistant à spécialiser des conseillers sur la thématique « entreprises », qui avait apporté des résultats positifs, la convention tripartite 2015-2018 et le projet stratégique Pôle emploi 2020 consacrent la généralisation de ce dispositif.

L'objectif de cette spécialisation est de faciliter l'accès des entreprises à un conseiller lors de leurs recrutements, en particulier les TPE et PME, et de renforcer l'expertise de Pôle emploi s'agissant de la compréhension des besoins des entreprises et de la connaissance des marchés locaux du travail.

Pôle emploi a ainsi spécialisé 4 200 conseillers dédiés à la relation aux entreprises de janvier à octobre 2015, par redéploiement d'effectifs, c'est-à-dire en spécialisant des conseillers qui exerçaient une double compétence « demandeurs d'emploi » et « entreprises »².

Ainsi que le précisait le rapport d'évaluation à mi-parcours³, la répartition des postes a été réalisée en fonction du temps consacré par les conseillers de Pôle emploi à la relation avec les entreprises antérieurement à la spécialisation.

En 2017, Pôle emploi compte 5 315 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT⁴) consacrés à l'offre de services aux entreprises (cf. tableau 1). Leur répartition est la suivante :

- ◆ 4 740 ETPT consacrés à l'aide au recrutement des entreprises ;
- ◆ 403 ETPT conseillers « Méthode de recrutement par simulation » (MRS), répartis dans 100 agences, 5 agences spécialisées (en fermeture), 1 point relais et 1 plateforme de production en Guyane ;
- ◆ 172 ETPT consacrés à la gestion et le versement des aides aux employeurs.

L'aide au recrutement des entreprises a vu ses effectifs croître de 16,7 % depuis 2014, soit la plus forte hausse observée parmi les différentes missions de Pôle emploi. Celle-ci représente par ailleurs 13,6 % des ETPT dédiés à l'activité de service⁵ de Pôle emploi en 2017 (cf. tableau 1 et graphique 1).

² Ce mouvement de spécialisation n'a pas concerné que les conseillers « entreprises » mais aussi les conseillers en charge de l'accompagnement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Il a été accompagné par un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) conclu le 2 novembre 2016, entré en vigueur le 12 décembre 2016 et qui a donné lieu à un avenant en date du 15 janvier 2018.

³ M. Fuzeau, D. Genet, H. Gosselin et F. Schechter, *Évaluation à mi-parcours de la convention tripartite Pôle emploi/État/Unédic*, Rapport IGAS et IGF (2016-079R et 2016-M-070), février 2017.

⁴ Le rapport fait référence, compte tenu des données produites par l'opérateur soit aux effectifs équivalent temps plein (ETP), soit aux effectifs équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) selon différents périmètres qui sont précisés. On note ainsi que le nombre total d'ETP calculé en fin de période diffère ainsi des ETPT et des données de ventilation des temps-agent en ETPT (issue de la comptabilité analytique, tous emplois confondus y compris services civiques mais hors management, hors fonctions support et direction générale). Par ailleurs, l'ICT 14 mesure le temps consacré au niveau national au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en ETP : un retraitement est réalisé à partir de la comptabilité analytique pour soustraire les ETP financés par le Fonds social européen au titre de l'AIJ et de l'accompagnement global. La mission a dû mobiliser ces différentes sources pour rendre compte des évolutions survenues dans la répartition des effectifs de Pôle Emploi sur la période conventionnelle.

⁵ C'est-à-dire les activités hors management, hors fonction support et hors direction générale.

Annexe II

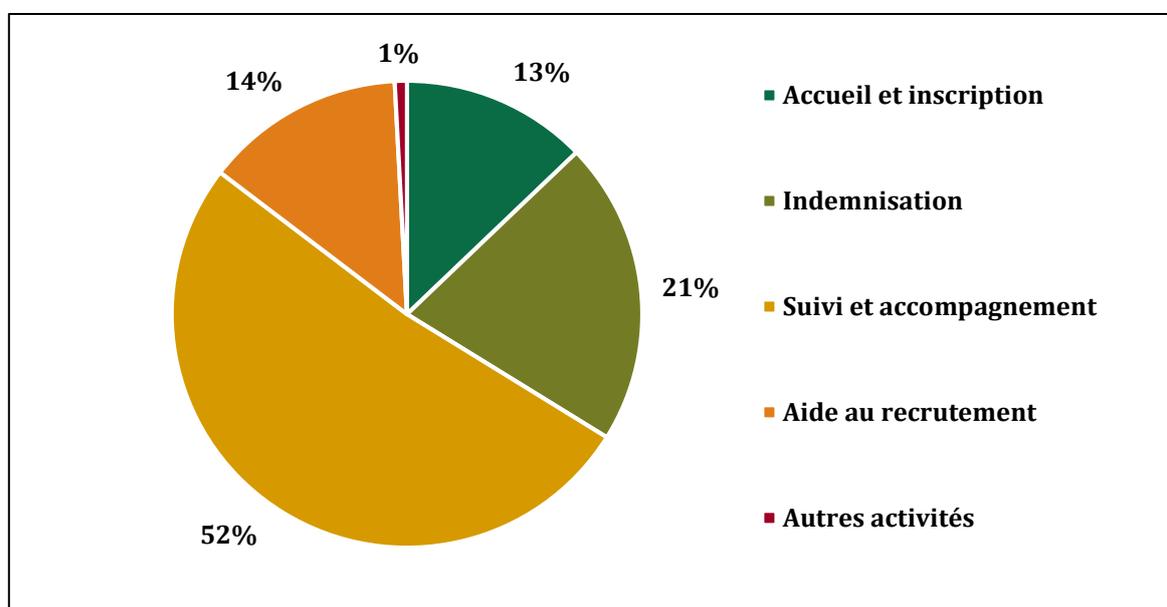
Cette hausse interroge dans la mesure où la convention tripartite 2015-2018 posait pour principe une spécialisation des conseillers réalisée à moyens constants⁶, ce qui n'apparaît pas être le cas sur la période couverte.

Tableau 1 : Nombre d'ETPT et part dans l'ensemble des activités de l'aide au recrutement des entreprises entre 2014 et 2017

-	2014	2015	2016	2017	Évolution 2014/2017
ETPT	4 555	4 298	4 855	5 315	+ 16,7 %
Part dans l'ensemble des activités de relation de service ⁷ (%)	12,5	11,6	12,6	13,8	+ 1,3 pt

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Graphique 1 : Répartition du temps agent par activité en 2017 (ETPT, en % des activités de relation de service - hors management, fonctions support et direction générale)



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

⁶ « Cette nouvelle organisation [la mise en place d'équipes regroupant des conseillers ayant pour dominante d'activité les services aux entreprises] doit permettre de garantir la mobilisation effective des moyens dédiés à la relation aux entreprises et sera mise en place à moyens constants consacrés à la relation avec les entreprises. »

⁷ C'est-à-dire les activités hors management, hors fonction support et hors direction générale.

Annexe II

Dans le cadre de l'autonomie de gestion laissée par la direction générale aux territoires, la répartition de ces conseillers « entreprises » entre les agences et les plateformes téléphoniques et de production dépend des choix réalisés par chacune des directions régionales. Au 31 décembre 2017, Pôle emploi comptait⁸ :

- ◆ 4 467 ETP dans 854 agences ;
- ◆ 72 ETP en agences spécialisées ;
- ◆ 29 ETP en points-relais ;
- ◆ 8 ETP en plateformes ;
- ◆ 6 ETP en directions territoriales ;
- ◆ 7 ETP en direction et autres services.

1.2. La spécialisation de conseillers dédiés rejoint ce qui est observé au sein des autres services publics de l'emploi européens

D'après la comptabilité analytique de Pôle emploi, les moyens alloués aux activités d'aide au recrutement représentent 9,6 % des charges de l'opérateur (analyse en coûts complets des activités de Pôle emploi). Les moyens alloués à ces activités progressent de 16,6 % entre 2015 et 2016⁹. D'après le document présenté au comité technique tripartite relatif aux résultats analytiques 2015 et 2016, « *la hausse du temps agent consacré aux activités d'aide au recrutement des entreprises (prospection, recueil et traitement d'offres) s'explique principalement par l'effet année pleine de la mise en œuvre opérationnelle des conseillers à dominante entreprises dans toutes les agences, qui [...] a conduit à mobiliser davantage de temps opérationnel sur l'entreprise* ».

Le choix de Pôle emploi de spécialiser des conseillers « entreprises » est cohérent avec les stratégies déployées par d'autres services publics de l'emploi (SPE) européens.

Une enquête européenne a été réalisée au mois de septembre 2017 au sein du réseau des SPE de 30 pays¹⁰. Il en ressort que 22 pays ont fait le choix de disposer de conseillers spécialisés dans la relation aux entreprises, soit plus de 70 % d'entre eux, alors qu'ils n'étaient que 15 en 2014. En outre, la part des conseillers « entreprises » augmente dans les effectifs totaux¹¹ de 10 SPE¹² entre 2014 et 2017, cette tendance se poursuivant dans la période récente (cf. graphique 2). La France se situe à un niveau intermédiaire, inférieur à celui de pays comme les Pays-Bas, et dans une moindre mesure l'Autriche, mais supérieur à celui de l'Allemagne et du Royaume-Uni par exemple.

⁸ Données extraites de l'application OPERA de répartition des charges de Pôle emploi. L'écart constaté entre les ETP et ETPT résulte de la prise en compte de la période travaillée dans l'année et de l'imputation dans les ETPT d'une partie des gestionnaires d'appui, effectifs d'appui à la relation de services et contrats aidés.

⁹ A la date de rédaction de cette annexe, les données de comptabilité analytique pour l'année 2017 n'étaient pas disponibles.

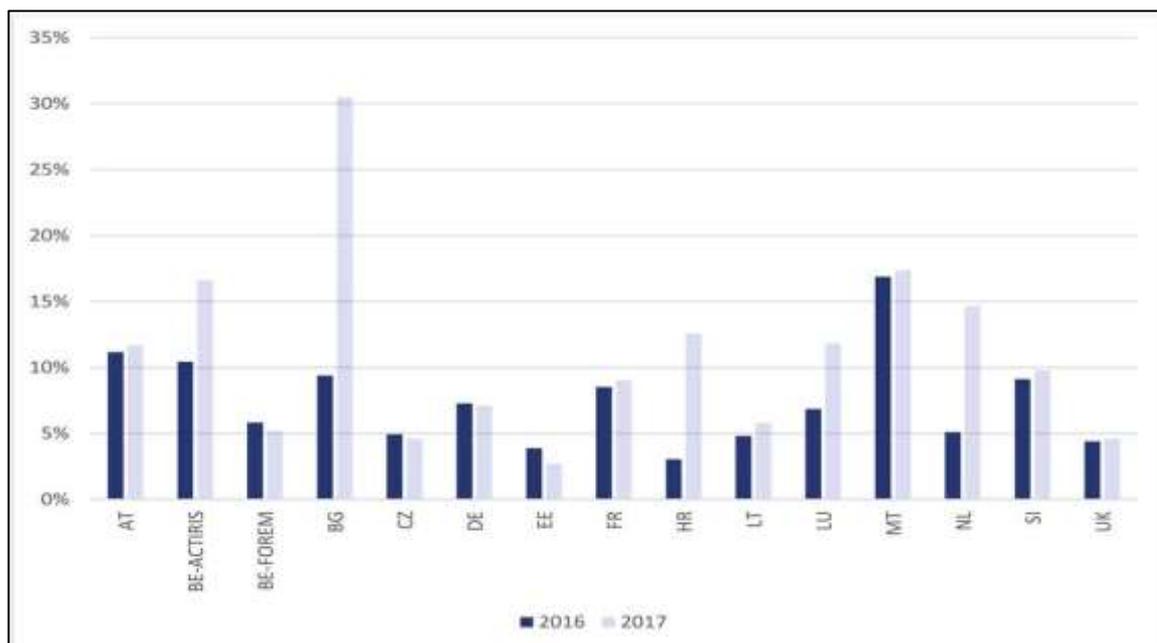
¹⁰ *Assessment Report on PES Capacity*, septembre 2017.

¹¹ Ces effectifs totaux incluent l'ensemble des salariés et agents des SPE et ne se limitent pas au périmètre des conseillers.

¹² Autriche, Belgique (ACTRIS et FOREM), Bulgarie, Allemagne, France, Croatie, Islande, Lituanie et Lettonie.

Annexe II

Graphique 2 : Proportion des conseillers « entreprises » dans les effectifs totaux des SPE en 2016 et 2017



Source : Réponses au PES Capacity Report Questionnaire de 2017.

1.3. Chaque entreprise qui souhaite recruter dispose d'un interlocuteur identifié chez Pôle emploi

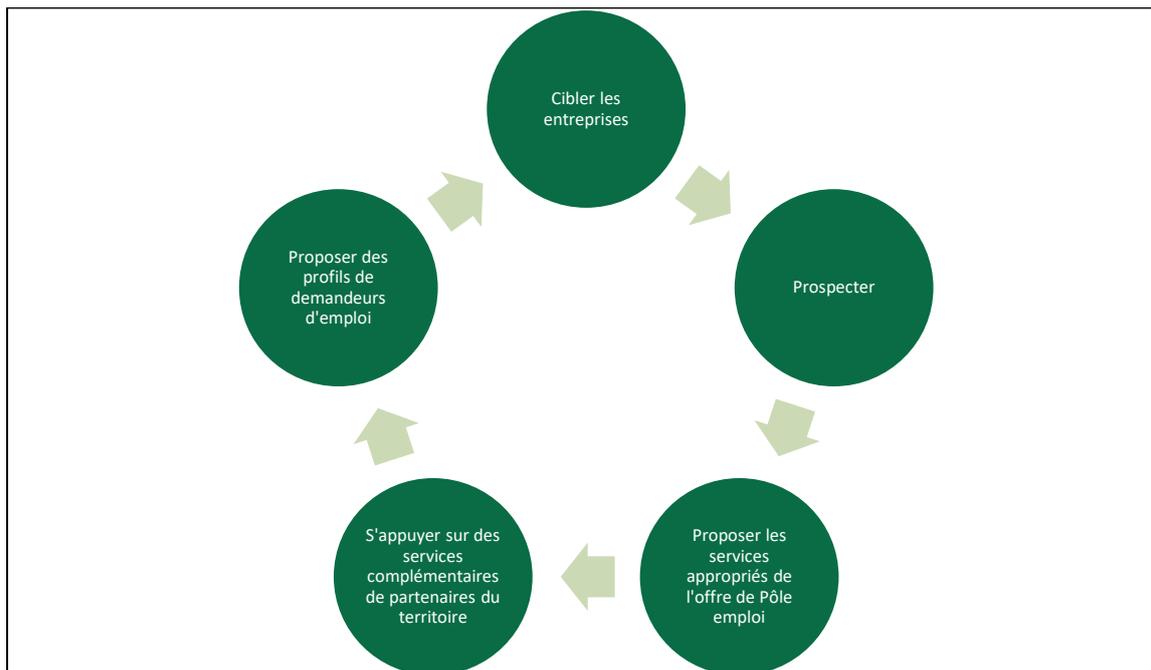
Le rôle du conseiller « entreprises » intègre plusieurs volets (cf. graphique 3). Il lui revient principalement de :

- ◆ mener des actions de prospection pour identifier les besoins et promouvoir des profils de demandeurs d'emploi ;
- ◆ conseiller et informer les entreprises, en particulier *via* la ligne Odigo en agence ou au 3995 en plateforme téléphonique ;
- ◆ certifier les espaces en ligne « recruteur » et « employeur particulier » ;
- ◆ vérifier et valider les offres d'emploi ;
- ◆ proposer des profils de demandeurs d'emploi correspondant aux offres déposées.

En outre, les conseillers « entreprises » sont amenés à intervenir tant vis-à-vis des personnes morales (entreprises, y compris individuelles se développant) que des personnes physiques. Parmi ces personnes physiques, une population doit retenir l'attention, celle des « particuliers employeurs ». Elle représenterait environ 60 % des comptes employeur créés et 0,1 % des offres d'emploi diffusées entre novembre 2017 et mai 2018¹³. L'existence de cette population et l'intervention de Pôle emploi dans ce cadre soulignent la spécificité de l'activité de l'opérateur et la nécessité de la prendre en compte, notamment dans les comparaisons de ses performances par rapport à celles d'autres opérateurs publics (Association pour l'emploi des cadres - APEC par exemple) ou privés (sites et services divers).

¹³ Les créations de comptes de « particuliers employeurs » ne sont pas systématiquement utilisées pour déposer des offres d'emploi ou consulter des CV mais plutôt davantage pour réaliser des démarches administratives comme l'édition d'une attestation employeur.

Graphique 3 : Les principales missions des conseillers à dominante entreprises



Source : Pôle emploi.

Les effets de cette spécialisation sur l'offre de services aux entreprises sur les entreprises, demandeurs d'emploi et conseillers ont été étudiés par la direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi au cours de l'année 2017¹⁴(cf. encadré 1).

Encadré 1 : Méthodologie de l'évaluation de la spécialisation des conseillers à dominante d'activité « entreprises »

- entretiens semi-directifs en face à face menés auprès de conseillers et responsables de 22 agences au cours du premier trimestre 2016 ;
- enquête web auprès des conseillers « entreprises » et « demandeurs d'emploi » ainsi que des managers en juillet 2016 : 4 869 répondants ;
- deux enquêtes téléphoniques en juin 2016 :
 - à destination d'entreprises ayant bénéficié d'une promotion de profils sans avoir déposé d'offre ou ayant déposé une offre/eu un contact avec Pôle emploi/fait une déclaration préalable à l'embauche (DPAE) : 2 423 répondants ;
 - à destination de demandeurs d'emploi inscrits en mars 2016 en catégorie A, B ou C en modalité suivi, guidé ou renforcé et ayant bénéficié d'une promotion de profil ou d'actes d'intermédiation : 2 500 répondants ;
- traitement des données administratives de Pôle emploi.

Source : Pôle emploi – Direction des statistiques, des études et de l'évaluation.

Il ressort de cette étude les résultats suivants (cf. encadré 2 pour le détail) :

- ◆ **une intensification des relations avec les entreprises, en particulier à l'initiative des conseillers ;**
- ◆ **un usage plus intensif des services proposés par rapport à la situation antérieure à la spécialisation ;**
- ◆ **l'amélioration du placement des demandeurs d'emploi.**

¹⁴ Les effets de la spécialisation des conseillers de Pôle emploi, Éclairages et synthèses, Pôle emploi, avril 2017.

Encadré 2 : Synthèse des résultats de l'évaluation de la spécialisation des conseillers à dominante d'activité « entreprises »

Les résultats de l'évaluation menée par Pôle emploi sont les suivants :

- **une intensification des relations avec les entreprises** s'agissant tant des contacts vers les entreprises (+ 19 % entre 2015 et 2016 sur la période janvier-septembre) que des contacts reçus de leur part (+ 32 % sur la même période) *via* l'ensemble des modes disponibles (téléphone, courriels et visites d'entreprises). Les conseillers « entreprises » sont bien identifiés par 67 % des employeurs interrogés ;
- **une évolution des services proposés** aux entreprises avec l'accroissement des offres en accompagnement entre 2015 et 2016 (passant de 28 % à 30 %) et le renforcement de la présélection de profils (41 % des employeurs interrogés déclarent s'être vu proposer une sélection de profils en concordance avec les critères arrêtés ; 24 % ont reçu des *curriculum vitae* (CV) de candidats dont les compétences et habiletés avaient été évaluées par Pôle emploi). Le conseil en recrutement reposant sur l'analyse de poste de travail et l'aide à l'entretien d'embauche apparaît pour sa part peu développé selon les conseillers interrogés ;
- **le recours accru à la promotion de profils et l'augmentation du nombre de visites d'entreprises** par les conseillers : multiplication du nombre de promotions par 2,7 entre 2015 et 2016 sur la période janvier-septembre et par 1,5 pour celles donnant lieu à un recrutement ; recours fréquent à cette démarche par les conseillers « entreprises » (88 %) et « demandeurs d'emploi » (19 %) ;
- **l'amélioration du placement des demandeurs d'emploi**, celui-ci progressant de + 39 % sur les offres d'emploi bénéficiant des services les plus complets de la part de Pôle emploi.

Source : Pôle emploi – Direction des statistiques, des études et de l'évaluation.

Les entreprises, DRH *via* l'Association Nationale des DRH (ANDRH) et représentants patronaux rencontrés par la mission, ont mentionné deux aspects majeurs s'agissant de la mise en place de conseillers dédiés :

- ◆ **la faculté de disposer d'un contact identifié est appréciée** car elle constitue un facteur d'accessibilité et de qualité de service, en particulier pour les TPE et PME, qui tranche avec la multi-activité des conseillers qui prévalait avant la mise en œuvre de la convention tripartite 2015-2018 ;
- ◆ **les pratiques locales des conseillers apparaissent hétérogènes et fortement influencées par les équipes d'encadrement** au niveau de la direction régionale, territoriale ou de l'agence (cf. encadré 3). Les interlocuteurs de la mission ont souligné l'existence d'approches très différentes, y compris vis-à-vis d'établissements d'une même entreprise, allant d'une logique purement réglementaire de conformité des offres sans service à une logique de service, proactive et partenariale¹⁵.

¹⁵ La nature des échanges dépend aussi, des constats réalisés par la mission, de la structuration des acteurs locaux du monde de l'entreprise et de leur volonté ou de leur capacité à travailler avec Pôle emploi. Le service fourni est donc pour partie fonction des approches retenues par les acteurs de terrain, tant du côté de Pôle emploi que du côté des employeurs.

Encadré 3 : Enquête *Flash* de l'ANDRH sur l'offre de services de Pôle emploi aux entreprises

En accord avec la mission à la suite d'une proposition de l'ANDRH, une enquête dédiée a été réalisée pour éclairer les relations entre les DRH adhérents répondants et Pôle emploi. Le présent encadré présente la méthode retenue et les principaux enseignements de l'enquête menée. Compte tenu de l'existence d'un biais de sélection (les DRH répondants étant ceux qui manifestent un intérêt pour le sujet), les résultats ne sont pas nécessairement représentatifs et doivent être considérés comme des indications. Les interlocuteurs de l'ANDRH ont cependant estimé que les résultats obtenus leur paraissent fidèles au ressenti plus large de leurs adhérents.

Méthodologie :

- questionnaire de douze questions auto-administré en ligne auprès de l'ensemble des adhérents entre le 5 et le 16 juillet 2018 et diffusé *via* le site Internet de l'ANDRH, les réseaux sociaux, des emailings ciblés et la *newsletter* de l'ANDRH ;
- 140 répondants : 16 % de moins de 50 salariés, 36 % de 50 à 300 salariés, 26 % entre 300 et 1 000 salariés et 21 % de plus de 1 000 salariés.

Principaux résultats : le constat d'une forte hétérogénéité d'un territoire à l'autre

- 74 % des répondants font appel aux services de Pôle emploi ;
- 17 % jugent l'offre de services « excellente » ou de « bonne qualité » ; 26 % l'estiment « moyenne » ou pouvant être « améliorée » ou « adaptée », 7 % sont « mitigés » et 3 % soulignent un écart entre l'offre présentée et la mise en œuvre ; 6 % estiment que l'offre est « inexistante », 11 % la jugent « inadaptée » et 7 % la considèrent « mauvaise » ;
- 38 % des répondants ont constaté une amélioration de l'offre en termes de pertinence contre 39 % qui n'ont pas constaté d'amélioration et 23 % qui se disent dans l'incapacité de se prononcer ;
- 62 % des DRH d'entreprises de plus de 1 000 salariés ont indiqué constater des différences de qualité de l'offre proposée selon les différentes zones géographiques qu'ils connaissent, ce qui conforterait l'idée de divergences de pratiques.

Forces et faiblesses identifiées :

- les points forts identifiés concernent principalement l'offre en ligne (site Internet, CV-thèque, gestion des annonces) pour l'ensemble des employeurs ainsi que l'écoute/la proximité du conseiller dédié et sa connaissance du bassin d'emploi pour les employeurs jugeant l'offre de services « excellente » ou « bonne » ;
- les faiblesses et pistes d'amélioration concernent la forme (manque de réactivité et lourdeur/lenteur des process) et le fond (méconnaissance des métiers, notamment techniques, et inadéquation entre les profils proposés et les offres d'emploi) ainsi qu'une offre de services disparate sur l'ensemble du territoire.

Les répondants expliquent l'hétérogénéité de l'offre par l'expérience inégale du monde des entreprises qu'ont les directeurs régionaux et directeurs d'agences¹⁶.

Source : Mission (d'après restitution de l'ANDRH le 17 juillet 2018).

Au cours de ses déplacements la mission a pu confirmer l'hétérogénéité des pratiques, souvent dépendante de caractéristiques individuelles des conseillers et de l'impulsion donnée pour structurer et piloter cette activité par le management intermédiaire et les équipes locales de direction.

¹⁶ La mission rappelle toutefois sur ce point que la qualité des relations entre Pôle emploi et les entreprises dépend également du contexte entrepreneurial local.

1.4. L'ancrage territorial des conseillers « entreprises » vise à renforcer les liens partenariaux avec les acteurs de l'emploi et de la formation

La convention tripartite prévoit que les travaux de Pôle emploi en matière d'anticipation de l'évolution du marché de l'emploi et de prévention du chômage de longue durée s'inscrivent dans une logique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Par conséquent, la convention fixe pour objectif à Pôle emploi de travailler en collaboration avec l'ensemble des acteurs territoriaux, en particulier:

- ◆ les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui ont notamment la charge de suivre les mutations économiques et restructurations ;
- ◆ les collectivités territoriales.

Le travail partenarial avec les collectivités territoriales est indispensable à plusieurs égards :

- ◆ d'une part, celles-ci développent des offres d'appui au recrutement auprès des entreprises. La mission a par exemple pu constater lors de ses déplacements que l'agglomération lyonnaise avait mis en place des chargés de mission « entreprise-emploi » et qu'en Normandie, des chargés de mission prospectaient les besoins de main-d'œuvre des entreprises ; de même, en PACA, les collectivités (métropole, département et région) ont des relations régulières avec les employeurs et sollicitent régulièrement les entreprises. Or la coordination et la complémentarité entre ces actions et celles de Pôle emploi sont peu assurées ;
- ◆ d'autre part, dans son rôle de conseil en évolution professionnelle (CEP), Pôle emploi est amené à proposer des formations aux demandeurs d'emploi qui souhaitent soit actualiser leurs compétences dans un métier, soit envisager une reconversion professionnelle. L'offre de formation disponible est néanmoins fixée par les conseils régionaux dans le cadre défini par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). L'établissement de liens partenariaux entre Pôle emploi et les acteurs locaux, notamment les régions, apparaît donc indispensable.

Afin d'optimiser l'offre de formation accessible aux demandeurs d'emploi, la direction générale de Pôle emploi a :

- ◆ développé une application informatique nationale, « Forma'Diag », destinée à établir un diagnostic des besoins de formation par région et par bassin d'emploi afin d'optimiser les achats de formation par leurs financeurs (cf. encadré 4). Cet outil a été salué par plusieurs des organisations syndicales et patronales rencontrées par la mission ;
- ◆ laissé les directions régionales choisir la nature et l'étendue des liens partenariaux avec les conseils régionaux afin de répondre aux contextes locaux.

Les visites et contacts de terrain réalisés par la mission ont permis de montrer que l'achat de formation :

- ◆ soulève parfois des problèmes de coordination entre le Conseil régional et Pôle emploi (Auvergne-Rhône-Alpes par exemple) et suppose un investissement en temps important (Normandie par exemple) ;
- ◆ donne parfois lieu à des partenariats et des délégations notablement plus aboutis : en région PACA, la mission a pu ainsi relever que Pôle emploi avait obtenu une délégation du conseil régional pour acheter direction les formations auprès des organismes (cf. encadré 5).

Encadré 4 : Présentation de « Forma'Diag »

« Forma'Diag » est un outil numérique de diagnostic des besoins de formation afin d'optimiser les achats de formation par les financeurs et qui bénéficieront en partie aux demandeurs d'emploi.

Mise en production : la plateforme a été développée par les équipes de Pôle emploi, avec livraison d'une version bêta à l'été 2017 et d'une version définitive en novembre 2017, partagée avec certains conseils régionaux. L'outil est accessible à tous les acteurs de la formation depuis le 31 janvier 2018 après une demande d'accréditation.

Contenu :

- chiffres-clés de la formation au niveau de la région : taux d'accès à la formation, taux de retour à l'emploi et taux de satisfaction, caractéristiques des personnes ayant suivi les formations, etc. ;
- détails par bassin d'emploi de ces mêmes informations ;
- top 5 des formations achetées avec le taux de retour à l'emploi des personnes qui les ont suivies, avec un focus sur les jeunes et les personnes non qualifiées ;
- top 20 des métiers qui recrutent dans le bassin d'emploi, avec une précision sur les jeunes et les personnes non qualifiées ;
- compétences à développer par bassin d'emploi pour répondre aux besoins de main-d'œuvre ;
- propositions de formations collectives à acheter, déterminées par un algorithme incorporant l'ensemble des données à disposition.

Les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), de l'INSEE, de la DARES s'agissant de la prospective des métiers et qualifications et des conseils régionaux sont traitées et rapprochées avec des données communes telles que les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) des entreprises. Cet outil intègre également le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi par organisme de formation.

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Encadré 5 : Un partenariat spécifique et particulier - la convention entre le Conseil régional de PACA et Pôle emploi pour l'achat de formation pour la période 2016-2019

Le partenariat entre la région PACA et Pôle emploi s'articule autour de trois axes stratégiques :

- la réalisation d'un diagnostic socio-économique partagé ;
- la coordination entre la région et Pôle emploi pour l'orientation et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi dans le cadre de la stratégie définie par la région, en lien avec les acteurs économiques ;
- la mobilisation de l'action de Pôle emploi et de la région au service du développement économique du territoire.

S'agissant en particulier du deuxième axe, la convention prévoit une optimisation des achats de formation en faveur de l'emploi fondée notamment sur :

- des orientations en faveur des actions de formation préalables au recrutement (AFPR) et des préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) et un partage des démarches engagées avec les branches professionnelles et organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) s'agissant des préparations opérationnelles à l'emploi collectives (POEC) ;
- une autorisation donnée par la région à Pôle emploi en vertu de l'article L. 6121-4 du Code du travail de procéder à l'achat de formations collectives en cohérence avec les orientations fixées.

Cette organisation est, au bénéfice des travaux conduits par la mission, inédite. Elle donne à ce stade lieu à une appréciation très positive par les deux acteurs. En effet, elle permet de déterminer les responsabilités de chacun et d'optimiser leurs interventions. La région se centre ainsi sur les volets « formation » n'intéressant pas directement Pôle emploi (hors demandeurs d'emploi). Elle délègue les formations relevant de Pôle emploi tout en la supervisant et en formulant ses exigences spécifiques. Au plan opérationnel, ce dispositif partenarial paraît créer de la satisfaction et de l'efficacité. Il doit donc être suivi et retenir l'attention dans le cadre des évolutions en cours de la formation professionnelle et des relations entre Pôle emploi et les régions.

Source : Mission (d'après la Convention de coopération renforcée entre la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur et Pôle emploi – Une volonté d'agir ensemble pour l'emploi en Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2016-2019).

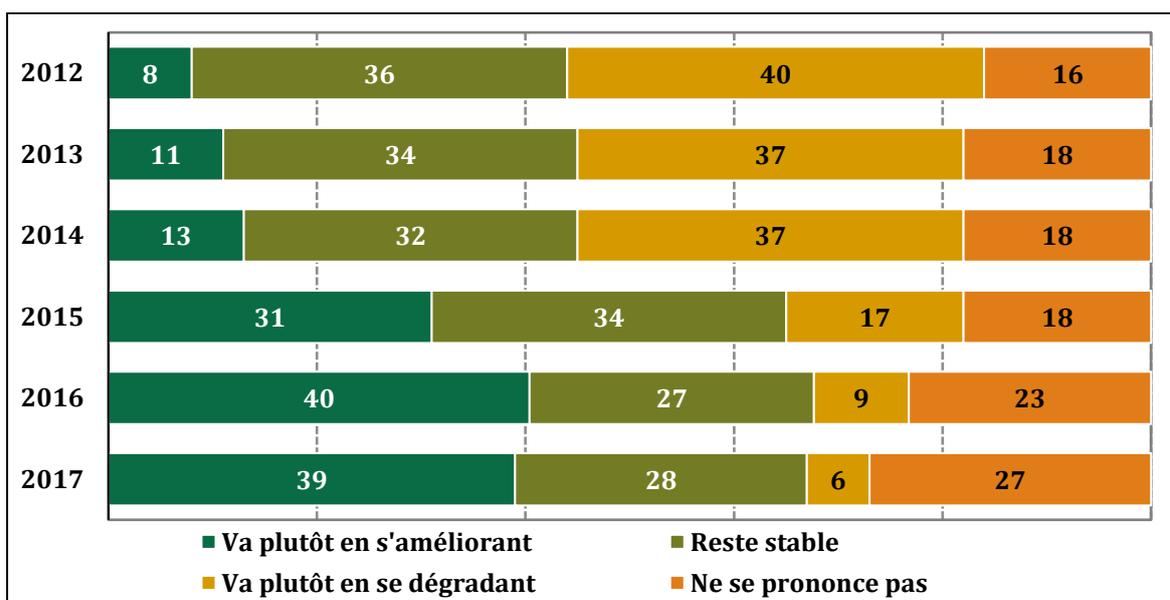
1.5. L'examen du baromètre social interne à Pôle emploi indique une bonne appropriation de cette spécialisation par les conseillers eux-mêmes

La mission d'évaluation à mi-parcours de la convention tripartite 2015-2018 avait souligné que les indicateurs du baromètre social pour l'année 2016 confirmaient l'amélioration de l'offre aux entreprises du point de vue des agents de Pôle emploi :

- ◆ 42 % des conseillers et 69 % des seuls conseillers « entreprises » répondaient que l'effet de la généralisation des conseillers à dominante « entreprises » était plutôt positif pour le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ;
- ◆ 50 % des conseillers et 79 % des seuls conseillers « entreprises » considéraient en outre que cette généralisation avait accru la pertinence des candidatures proposées par Pôle emploi aux employeurs.

Le baromètre social réalisé par IPSOS pour le compte de Pôle emploi en 2017¹⁷ ne réitère pas la question relative aux effets de la généralisation des conseillers à dominante entreprises. Toutefois, une des questions posées en 2017 confirme une amélioration perçue par les conseillers « entreprises » puisque 39 % d'entre eux considèrent que la qualité des relations entre Pôle emploi et les employeurs s'améliore, contre 31 % en 2015 et 13 % en 2014, avant la mise en œuvre de la spécialisation (cf. graphique 4).

Graphique 4 : Appréciation des conseillers « entreprises » s'agissant de la qualité des relations entre Pôle emploi et les employeurs (en %)



Source : Baromètre social 2017 de Pôle emploi.

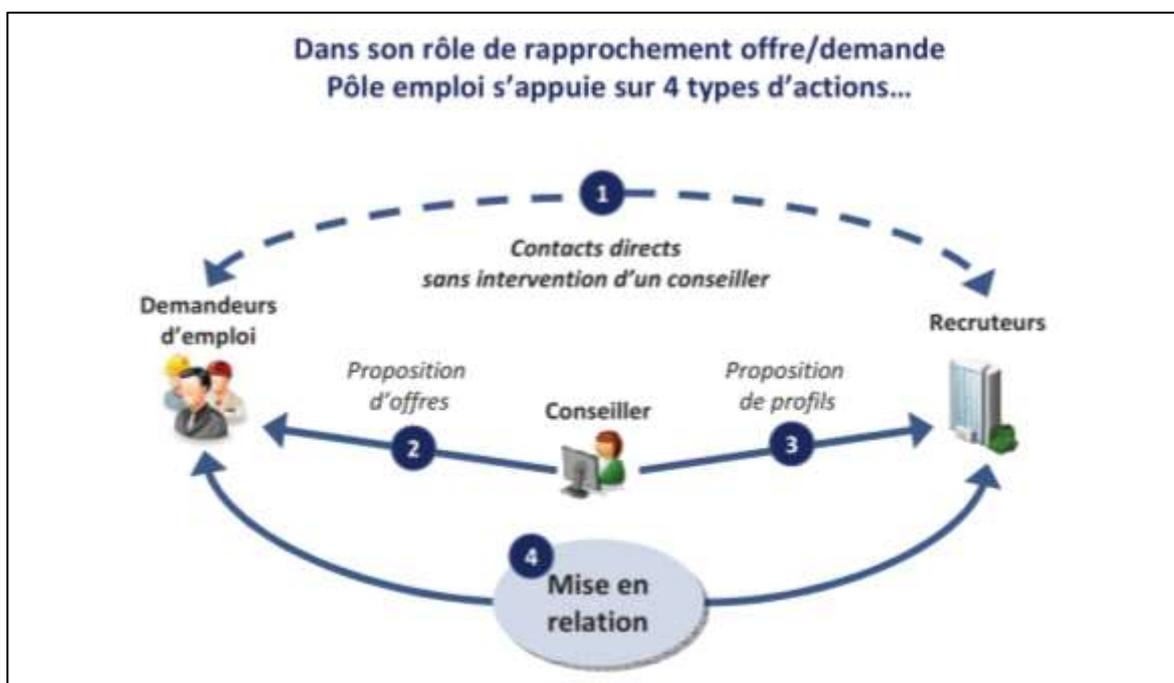
¹⁷ Enquête auto-administrée, réalisée du 6 au 29 juin 2017 auprès de l'ensemble des personnels de Pôle emploi et ayant donné lieu à 27 748 réponses, soit un taux de participation de 52 %.

2. L'offre de services aux entreprises de Pôle emploi a été renouvelée sous l'effet du numérique

La mise en œuvre de services numériques à destination des employeurs et des demandeurs d'emploi vise à diversifier les voies par lesquelles peuvent se rencontrer l'offre et la demande d'emploi (cf. graphique 5):

- ◆ des outils numériques permettant un contact direct entre recruteurs et demandeurs d'emploi (base des offres d'emploi, base des CV) ;
- ◆ la capacité des conseillers « entreprises » et « demandeurs d'emploi » à s'appuyer sur les outils numériques partagés, pour proposer des offres d'emploi ou des candidatures directement dans les espaces sécurisés du site Internet de Pôle emploi ;
- ◆ le maintien de services d'aide au recrutement en complément des outils digitaux reposant sur le rôle prépondérant du conseiller Pôle emploi dans l'intermédiation.

Graphique 5 : Voies d'intermédiation développées par Pôle emploi pour favoriser la rencontre entre offre et demande d'emploi



Source : Pôle emploi.

2.1. Les services digitaux de Pôle emploi constituent désormais le socle de base de l'offre aux entreprises

La convention tripartite prévoit que Pôle emploi améliore l'efficacité de l'intermédiation par la simplification et l'innovation. Pôle emploi doit ainsi s'adapter aux nouvelles méthodes de recrutement par Internet auxquelles recourent les entreprises en simplifiant le dépôt d'offres d'emploi en ligne et en améliorant la mise à disposition de CV de demandeurs d'emploi en ligne.

Annexe II

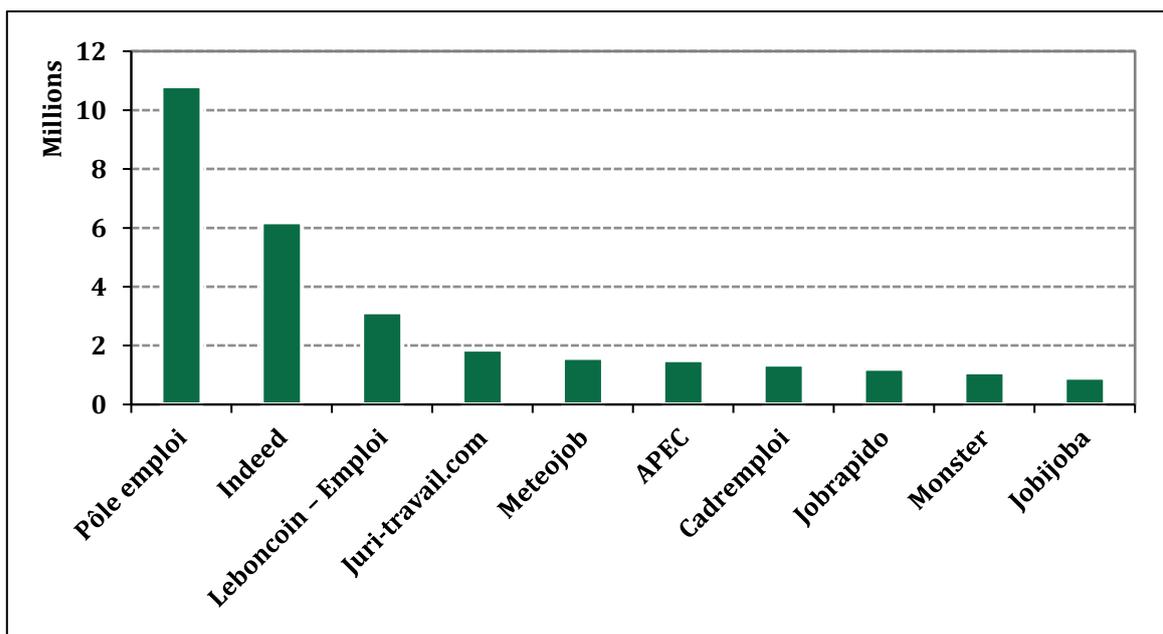
Une étude de la DARES de juillet 2018¹⁸ précise en effet que le taux de recours à Internet pour procéder à un recrutement est de 52 % : dans 37 % des cas, une offre est diffusée en ligne ; dans 12 % des cas, cette diffusion est accompagnée de la consultation de bases de profils en ligne ; dans 3 % des cas, seule la consultation d'une base de profils en ligne est réalisée.

Dans ce cadre, Pôle emploi a développé son offre digitale à destination des entreprises sous trois formats différents :

- ◆ les pages « entreprise » du site *www.pole-emploi.fr* pouvant être consultées librement ou *via* la création d'un espace « recruteur » certifié ;
- ◆ l'application « Je recrute » pour *smartphones* et tablettes regroupant l'essentiel des fonctionnalités offertes par le site Internet ;
- ◆ des services complémentaires disponibles par le biais de l'Employ Store.

Une des forces du site Internet de Pôle emploi pour les recruteurs est liée à sa fréquentation : avec 10,8 millions de visiteurs uniques chaque mois, le site occupe la première place des sites d'emploi - publics et privés - selon le classement réalisé par Médiamétrie en octobre 2017 (cf. graphique 6) - en partie grâce aux démarches d'inscription et d'actualisation en ligne des demandeurs d'emploi qui s'y effectuent et conditionnent leur indemnisation. Le site offre ainsi une audience aux recruteurs auprès des demandeurs d'emploi qui contribue directement à son attractivité.

Graphique 6 : Audience des sites d'emploi (en millions de visiteurs uniques par mois)



Source : Médiamétrie/NetRatings – octobre 2017, audience « internet global » (ordinateur + mobile).

Note : Pour Pôle emploi et l'APEC l'audience mesurée comprend les visiteurs utilisant leurs sites Internet pour actualiser leur situation administrative à des fins d'indemnisation.

¹⁸ Mobiliser Internet pour recruter : quelles sont les pratiques des employeurs ?, DARES Analyses, juillet 2018.

2.1.1. Le site *www.pole-emploi.fr* permet aux employeurs de gérer leurs recrutements

À compter de mai 2016, Pôle emploi a entamé une refonte des pages Internet destinées aux entreprises. L'espace « entreprises » a de nouveau été repensé en juin 2018. Il permet aux entreprises :

- ◆ de publier des offres d'emploi ;
- ◆ de réaliser l'ensemble des démarches administratives relevant du champ de l'opérateur, du recrutement à la fin du contrat de travail : attestations employeurs, déclarations auprès des organismes de protection sociale ;
- ◆ de gérer l'ensemble du recrutement : sélections de profils, gestion des offres d'emploi, navigation dans la base de profils et contact direct des candidats, même sans dépôt d'offre préalable, suggestion de profils par le conseiller ;
- ◆ de créer une « page entreprise » destinée à promouvoir leur « marque employeur » auprès des candidats ;
- ◆ de disposer de services et de guides pour rechercher des candidats et les sélectionner, pour mobiliser les dispositifs d'aide au recrutement ;
- ◆ d'obtenir des informations sur les secteurs d'activité, avec un détail par bassin d'emploi.

2.1.1.1. Les espaces recruteur permettent aux entreprises de gérer leurs recrutements de manière autonome et sécurisée

Certains des services digitaux proposés par Pôle emploi nécessitent la création d'un « espace recruteur » certifié (cf. encadré 6) et sécurisé. Sont notamment concernés la gestion des offres d'emploi, la consultation et l'abonnement à des profils avec possibilité d'entrer en contact. Cet outil est également décliné à destination des particuliers employeurs sous la forme d'un « espace particulier employeur » présentant des services semblables à ceux offerts aux entreprises.

Encadré 6 : Le processus de création et de certification des « espaces recruteur » par Pôle emploi

Pôle emploi assure une certification des comptes « entreprises » sur *www.pole-emploi.fr*. Ce processus, qui suppose qu'un conseiller contacte l'entreprise par appel téléphonique au numéro renseigné sous 24 heures ouvrées, répond à deux finalités :

- vérifier la réalité d'existence de l'entreprise afin d'écartier les cas de fraude¹⁹, c'est-à-dire la création d'espace en vue d'accéder à des CV et d'entrer en contact avec des demandeurs d'emploi pour d'autres raisons que le recrutement direct (fraudes, propositions d'intermédiation abusives, etc.) ;
- établir un contact de nature « commerciale » afin d'identifier les besoins de recrutement de l'entreprise, de présenter les services de Pôle emploi et de définir une offre en accord avec l'entreprise.

À l'issue de cette certification, le compte « entreprise » peut être rattaché au numéro SIRET de l'entreprise afin de créer l'espace « recruteur ».

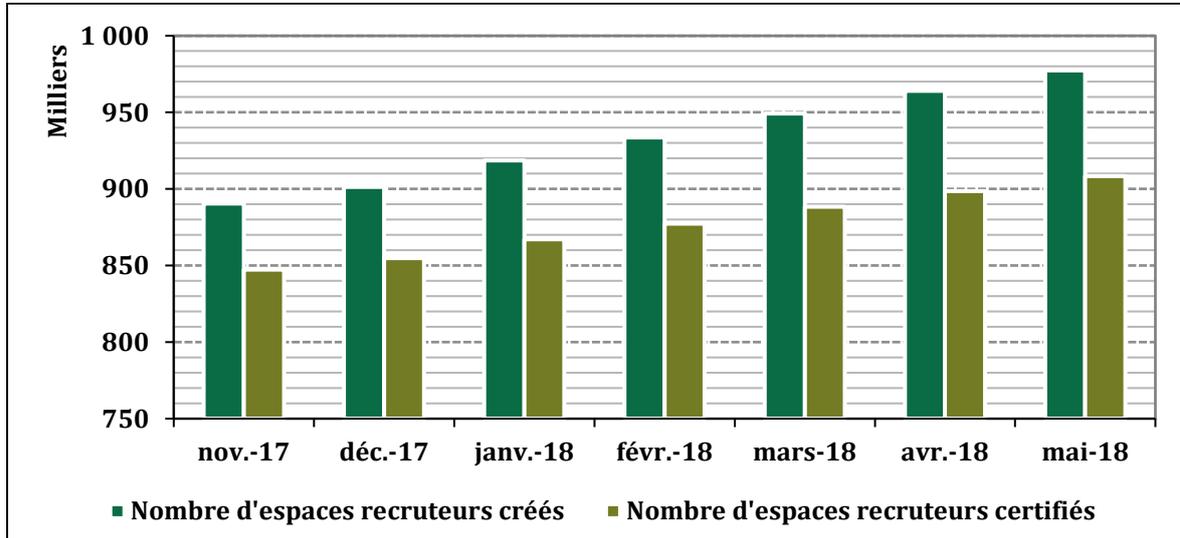
Source : Mission.

¹⁹ La création d'un espace recruteur est nécessaire pour consulter les profils de demandeurs d'emploi comportant leurs coordonnées. Les cas de fraude concernent principalement l'utilisation de ces données pour entrer en contact avec un demandeur d'emploi et lui proposer de fausses offres d'embauche, souvent contre paiement d'une somme d'argent.

Annexe II

L'évaluation à mi-parcours avait relevé que le nombre d'« espaces recruteurs » était passé de 399 000 au début de l'année 2015 à près de 600 000 en septembre 2016. Cette tendance haussière s'est poursuivie depuis, puisqu'en novembre 2017 Pôle emploi recensait 850 000 espaces créés et certifiés et que 908 000 étaient comptabilisés en mai 2018. Le taux de certification des espaces recruteurs créés apparaît stable entre novembre 2017 et mai 2018, autour de 94 % (cf. graphique 7).

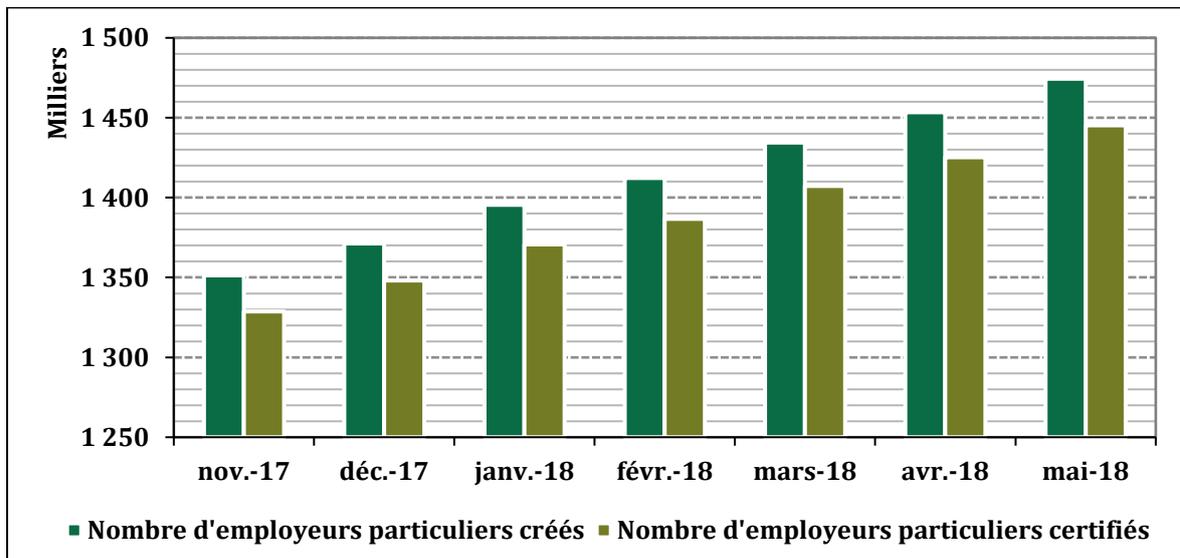
Graphique 7 : Nombre d'espaces recruteurs créés et certifiés entre novembre 2017 et mai 2018



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Entre novembre 2017 et mai 2018, les « espaces employeurs particuliers », offrant des services équivalents mais adaptés pour les particuliers, connaissent la même tendance positive à un niveau toutefois nettement plus élevé : 1,3 million d'espaces créés et certifiés en novembre 2017 et une progression de 9 % jusqu'en mai 2018 pour atteindre 1,4 million d'espaces créés et certifiés. Le taux de certification des « espaces employeurs particuliers » est stable à 98 %, ce qui suggère une faible utilisation frauduleuse de ceux-ci (cf. graphique 8).

Graphique 8 : Nombre d'espaces employeurs particuliers créés et certifiés entre novembre 2017 et mai 2018



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

2.1.1.2. La consultation de la base de CV et l'abonnement aux profils offrent d'autres possibilités de recherche de candidats aux employeurs

Pôle emploi offre la possibilité aux recruteurs de consulter sa base de CV en ligne de manière indépendante du processus de dépôt d'une offre d'emploi. L'entreprise peut donc ainsi rechercher et contacter des candidats sans avoir nécessairement procédé au dépôt d'une offre au préalable.

Cet outil suppose une base suffisamment fournie en profils afin d'accroître les opportunités d'appariement entre offre et demande d'emploi. Au mois de novembre 2017, Pôle emploi comptabilisait 296 000 recherches de CV, 2,5 millions de téléchargements de CV et 30 700 propositions envoyées à des candidats.

L'attention de la mission a été appelée par les services RH, dirigeants d'entreprises et fédérations professionnelles qui utilisent la base de CV sur la réelle pertinence de cet outil mais aussi sur l'existence de limites qui peuvent les détourner de son usage :

- ◆ l'absence de filtre géographique pour des raisons de non-discrimination fait ressortir des profils de candidats pouvant résider à une distance importante du lieu d'exercice de l'emploi proposé ;
- ◆ les résultats de recherche ne tiennent pas compte de la fraîcheur d'actualisation des CV et peuvent proposer des profils de candidats n'étant plus en recherche d'emploi ;
- ◆ les profils proposés ne comprennent pas toujours les éléments d'identification et de contact des candidats, ce qui ne permet pas à l'entreprise d'entrer en contact avec eux.

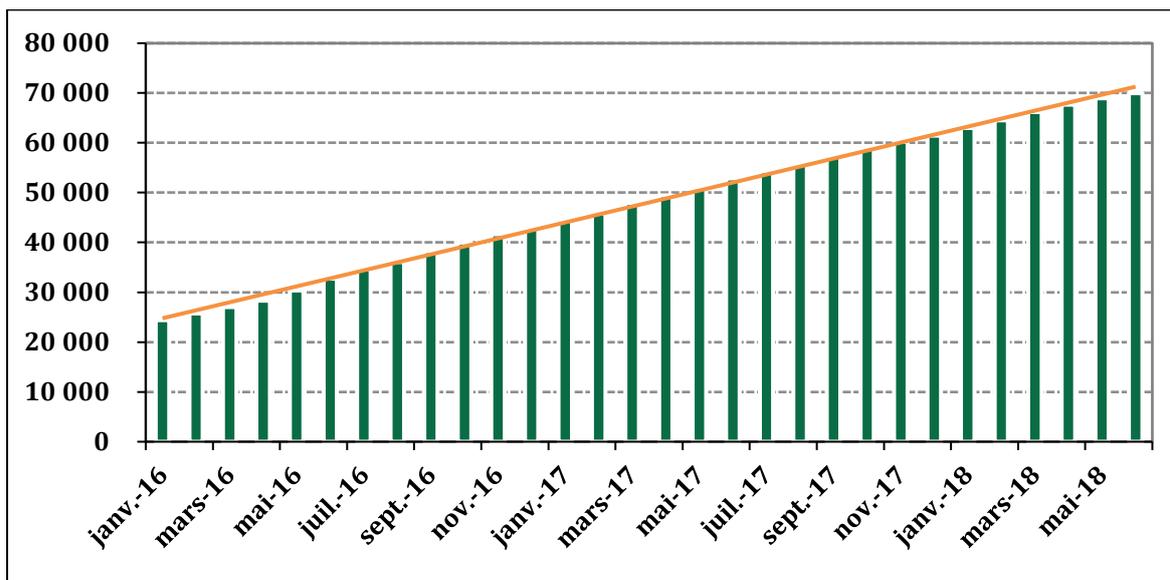
Proposition opérationnelle n° 1 : *A minima*, inclure dans la base de CV en ligne un outil de filtre des résultats proposés en fonction de la date de dernière actualisation du profil du candidat.

À ce jour, l'ensemble des CV correspondant aux critères de recherche définis par l'utilisateur de la CV-thèque de Pôle emploi sont affichés sans qu'une distinction soit opérée entre les CV complets et ceux pour lesquels certaines informations de contact sont manquantes. Si la logique retenue apparaît cohérente avec le choix de l'opérateur de responsabiliser les demandeurs d'emploi dans leur démarche de recherche, elle peut affaiblir l'intérêt pour les recruteurs d'utiliser cet outil afin d'y trouver des candidats disponibles et joignables.

Proposition opérationnelle n° 2 : Expérimenter la mise en place d'un mécanisme de labellisation des profils comportant l'intégralité des informations indispensables à la mise en relation du recruteur et du demandeur d'emploi et prévoir des actions d'information et de sensibilisation des demandeurs d'emploi par le biais de leurs conseillers référents.

Les employeurs peuvent également choisir de s'abonner à des profils à partir de critères qu'ils définissent au préalable lors du dépôt de leur offre d'emploi. Ce dispositif connaît une progression continue avec un quasi doublement entre janvier 2016 (25 000 abonnés) et juin 2018 (70 000 abonnés), en concordance avec le constat dressé lors de l'évaluation à mi-parcours de la convention (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Nombre d'employeurs abonnés aux profils entre janvier 2016 et juin 2018



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

2.1.2. L'application « Je recrute » renforce l'accessibilité des services digitaux de Pôle emploi

L'application mobile « Je recrute » a été lancée en mai 2016 et est disponible en téléchargement sur *smartphones* et tablettes ainsi que depuis l'Employ Store. Cette application permet aux employeurs de disposer d'une solution mobile reprenant les fonctionnalités essentielles de l'« espace recrutement » :

- ◆ accès à l'ensemble de la base de CV de Pôle emploi ;
- ◆ visualisation des profils correspondant à une recherche multicritères et possibilité de sauvegarde ;
- ◆ envoi de propositions aux candidats par mail, téléphone ou *via* Pôle emploi.

L'audience de cette application, mesurée en nombre de visites par mois (cf. encadré 7), est en forte progression depuis son lancement, puisqu'elle est passée de 620 visites en mai 2016 à plus de 19 500 en mai 2018 (cf. graphique 10).

Cette application obtient des notes de satisfaction élevées ; comprises entre 4,3 et 4,5 sur une échelle de 5 selon les plateformes d'applications considérées (Android et Apple Store).

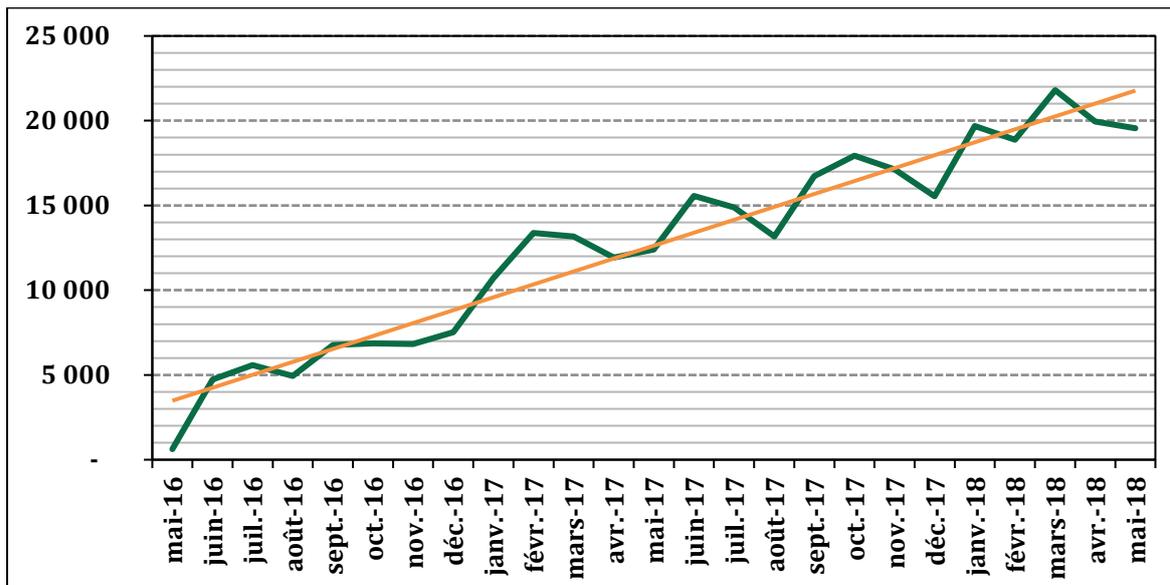
Encadré 7 : Mesure d'audience de l'application « Je recrute »

La mesure d'audience de l'application est réalisée par un prestataire externe (XITI AtInternet) et est calculée en nombre de visites par mois, en tenant compte des données de géolocalisation des adresses IP pour distinguer les visites depuis la France et à partir de l'étranger.

Une visite se définit par une suite d'affichages de pages dont deux pages sont distinctes de moins de 30 minutes.

Source : Pôle emploi.

Graphique 10 : Audience de l'application « Je recrute » entre mai 2016 et mai 2018



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

2.1.3. Les autres services de l'Emploi Store complètent l'offre existante

Mis en ligne par Pôle emploi à compter du mois de juin 2015, l'Emploi Store regroupe 300 services développés en interne ou par des partenaires, prioritairement à destination des demandeurs d'emploi (cf. encadré 8).

Certains services présentent des informations qui peuvent également répondre aux besoins des employeurs, notamment en termes d'informations sur le marché du travail. Au mois de novembre 2017, le service d'informations sur le marché du travail était ainsi le deuxième plus visité sur l'Emploi Store, avec 44 000 visites.

Encadré 8 : Présentation synthétique de l'Emploi Store

300 services, sites et applications classés sous six entrées :

- choisir un métier ;
- se former ;
- préparer sa candidature ;
- trouver un emploi ;
- créer une entreprise ;
- international.

Exemples de services :

- « La Bonne Boîte » permet de repérer les entreprises susceptibles de recruter prochainement. 60 000 visites par mois ;
- « Mémo » propose un suivi des candidatures avec des conseils associés aux différentes étapes de la recherche d'emploi ;
- « Maintenant ! » permet au demandeur d'emploi d'être directement mis en contact avec un recruteur dès lors que son profil correspond, sans CV ni annonce. Ce service a été présenté à la mission lors de son déplacement en région PACA ;
- « Mon entretien d'embauche », un simulateur d'entretien de recrutement.

Un million de visiteurs par mois en 2017.

Un moteur de recommandations associé au site Internet a été livré en avril 2017.

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

2.1.4. L'ensemble de ces services et l'usage du mail modifient les modalités d'accueil des entreprises

2.1.4.1. L'usage des outils digitaux apparait prépondérant dans l'accueil des entreprises et le dépôt d'offres en ligne est stable depuis 2015

La mise en place des différents outils numériques explique que le dépôt d'offres d'emploi en ligne constitue le premier canal de dépôt, hors agrégation, entre 2015 et 2017 (cf. tableau 2). Par ailleurs, le nombre moyen de mails reçus mensuellement par les conseillers « entreprises » était de 136 000 entre juillet 2016 et mai 2018.

Tableau 2 : Dépôt d'offres par canal de 2015 à 2017 (en %)

	Consultation CV-thèque	Dépôt en ligne	Suite à prospection	Téléphone 3995	Traitement en agence
2015	11	53	12	16	8
2016	5	58	11	17	9
2017	1	64	9	17	9
Évolution 2015/2017 (en pt)	- 10	+ 11	- 3	+ 1	+ 1

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

L'accueil téléphonique, qui garantit également un contact de proximité avec les entreprises selon les termes de la convention tripartite 2015-2018, demeure le deuxième canal de dépôt, hors agrégation, après le dépôt en ligne ; la proposition d'emploi suite à la consultation de la CV-thèque apparaît en revanche en forte diminution (cf. tableau 2), ce qui est concordant avec les difficultés d'usage rapportées à la mission (cf. 2.1.1.2). Entre 2014 et 2017, le volume d'appels reçus en moyenne est de 2,1 millions (cf. tableau 3), pour un taux de décroché moyen sur la période de 97 %, tenant compte du débordement possible en plateforme téléphonique du 3995 (cf. tableau 4).

Tableau 3 : Volumétrie des appels téléphoniques reçus entre 2014 et le premier semestre 2018

Année	Nombre d'appels reçus	Évolution annuelle (en %)
2014	2 016 815	-
2015	2 081 453	+ 3,2
2016	2 262 207	+ 8,7
2017	2 178 407	- 3,7
2018 (S1)	1 040 783	-

Source : Pôle emploi.

Tableau 4 : Répartition des appels reçus entre 2014 et le premier semestre 2018 (en %)

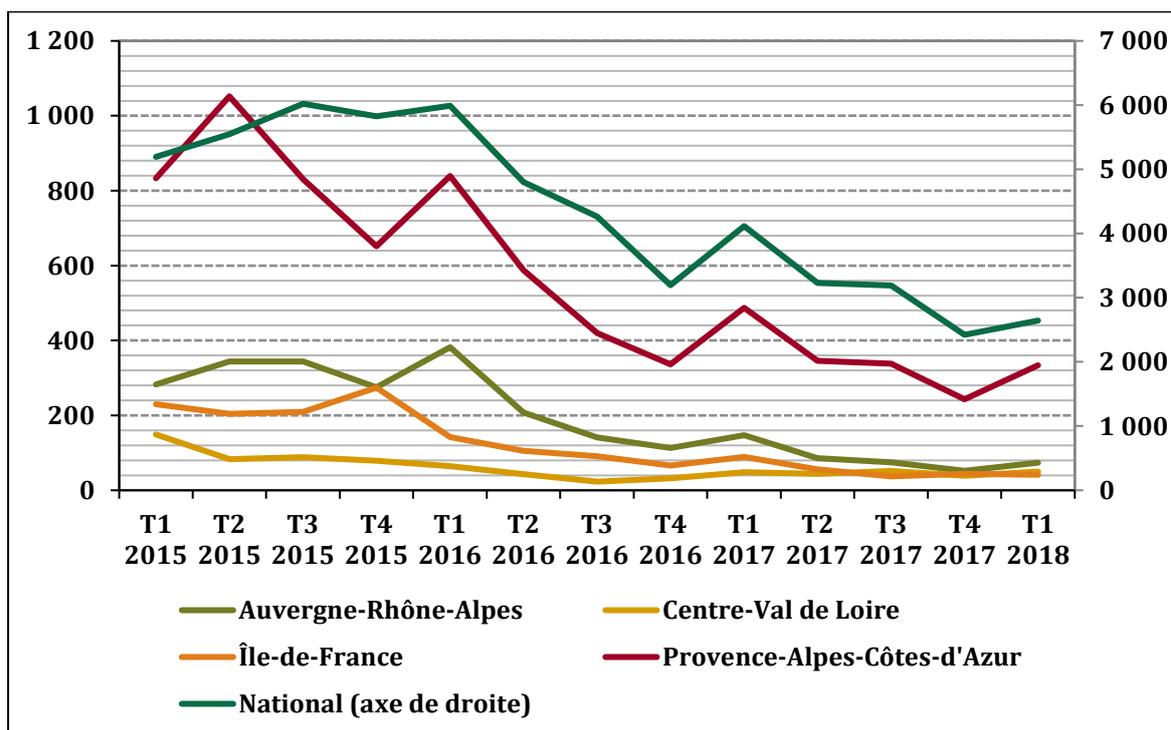
Année	Taux de décrochés en agence	Taux de débordés en plateforme (3995)	Taux d'appels restés sans réponse
2014	74,3	23,0	2,8
2015	72,2	25,4	2,4
2016	76,6	20,9	2,5
2017	76,3	20,5	3,2
2018 (S1)	74,5	23,1	2,5

Source : Pôle emploi.

2.1.4.2. Les visites en agence des recruteurs connaissent à l'inverse une diminution forte depuis 2015

L'analyse du nombre mensuel de visites recensées dans l'outil de suivi d'accueil en agences Pôle emploi révèle une tendance en nette baisse, à l'échelle nationale (5 200 visites au premier trimestre 2015 contre 2 600 au premier trimestre 2018, soit une diminution d'un coefficient 2) et dans l'ensemble des régions visitées par la mission (cf. graphique 11). En cela, la refonte des modalités d'accueil par Pôle emploi en réservant les après-midi à l'accueil sur rendez-vous a eu des effets sur le public des entreprises similaires à ceux constatés sur celui des demandeurs d'emploi (voir annexe traitant de la prise en charge et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour plus de détails).

Graphique 11 : Nombre trimestriel de visites pour le motif « Employeur »



Source : Mission (d'après données de suivi d'accueil en agences Pôle emploi).

2.2. Le numérique a permis à Pôle emploi de promouvoir le recrutement par les compétences

La convention tripartite prévoit que Pôle emploi renforce son expertise concernant les compétences attendues par les entreprises, en vue de mieux mobiliser l'offre de formation à destination des demandeurs d'emploi.

Le rapport d'évaluation à mi-parcours²⁰ a fait état du développement en 2016 du programme « recrutement et compétences » destiné à accroître la faculté d'appariement entre offre et demande d'emploi en élargissant les résultats de recherche au-delà des rubriques du répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) :

- ♦ côté recruteur, à des candidats présentant des profils plus variés que ceux répertoriés par métier ;

²⁰ Op. cit. p. 5.

Annexe II

- ◆ côté demandeur d'emploi, à des offres d'emploi présentant une proximité avec leur profil, sans correspondre exactement au métier principalement recherché.

Pour réaliser ces objectifs, un outil a été mis en place à destination des conseillers de Pôle emploi pour leur permettre d'accompagner les entreprises dans la définition de leurs besoins et d'aider les demandeurs d'emploi qui souhaitent envisager une évolution professionnelle à identifier les formations les plus adaptées.

Ainsi, l'élaboration du programme « recrutement et compétence » s'est appuyée en 2016 sur une analyse des attentes des employeurs lorsqu'ils procèdent à un recrutement, sur la base d'une enquête complémentaire à l'enquête annuelle « Besoins en main-d'œuvre »²¹. Il en ressort en particulier que **le besoin de recruter des compétences précises a tendance à renforcer le recours aux services de Pôle emploi et que l'adaptation du profil des candidats proposés demeure un axe d'amélioration (cf. encadré 9).**

Encadré 9 : Principaux résultats de l'étude « Les compétences attendues par les employeurs et les pratiques de recrutement » de juin 2016

Le besoin de recruter des compétences précises a tendance à renforcer le recours aux services de Pôle emploi, hormis pour les TPE :

- en 2016, 64 % des recruteurs potentiels envisagent de faire appel à Pôle emploi et 50 % dès le commencement du processus de recrutement ;
- la probabilité de recourir à Pôle emploi augmente de 20 % quand le critère prioritaire de recrutement est l'expérience des candidats, à secteur, taille d'établissement et conditions de recrutements similaires ;
- les entreprises de petite taille (moins de 10 salariés) envisagent moins le recours à Pôle emploi et mobilisent davantage leur relationnel et les candidatures spontanées.

Les critères principaux qui président au recours à Pôle emploi sont la simplicité d'usage (81 %), le nombre de candidats potentiels (76 %) et la gratuité du service (76 %).

A contrario, 50 % des employeurs n'envisagent pas ce recours le justifient par la mauvaise adaptation du profil des candidats proposés et le manque de motivation de ces derniers. Ce sentiment est renforcé chez les entreprises qui anticipent des difficultés de recrutement.

Source : Pôle emploi – Direction des statistiques, des études et de l'évaluation.

Cette étude a été complétée, en 2017, par une enquête, conduite auprès de 4 850 établissements du secteur privé ayant procédé à au moins un recrutement en CDI ou en CDD de plus d'un mois entre novembre 2016 et avril 2017²². L'objectif était d'évaluer le processus de sélection d'un candidat au regard de trois éléments :

- ◆ l'attention portée par les employeurs aux informations contenues dans les CV ;
- ◆ la réalisation ou non de tests pour identifier les compétences détenues par les candidats ;
- ◆ les critères présidant au choix du candidat retenu.

Ses résultats montrent que, de manière générale, le choix d'un candidat apparaît davantage déterminé par ses capacités comportementales, en particulier sa capacité à travailler en équipe et à faire preuve d'autonomie (savoir-faire et, le cas échéant, savoir être), que par ses compétences en relation avec les spécificités du métier considéré (connaissances techniques). Cette tendance est néanmoins contredite dans le cas de métiers impliquant une forte technicité (cf. encadré 10).

²¹ *Les compétences attendues par les employeurs et les pratiques de recrutement, Éclairages & synthèses, Pôle emploi, juin 2016.*

²² *Comment les employeurs sélectionnent les candidats qu'ils retiennent dans leur recrutement, Éclairages & synthèses, Pôle emploi, mars 2018.*

Encadré 10 : Principaux résultats de l'enquête « Comment les employeurs sélectionnent les candidats qu'ils retiennent dans leur recrutement » de mars 2018

Lors d'un recrutement, l'employeur recherche un candidat pouvant mettre en œuvre dans son emploi diverses compétences :

- de nature comportementale : capacité à travailler en équipe, autonomie, respect des règles et des consignes, sens de la relation client ;
- de nature technique : en relation avec les spécificités du métier considéré.

Les compétences comportementales sont considérées par 60 % des employeurs interrogés en 2017 comme plus importantes que les compétences techniques. 42 % des employeurs déclarent en revanche avoir recruté un candidat en raison principalement de son expérience professionnelle dans un poste similaire.

L'expérience professionnelle est davantage mise en avant pour les cadres et les ouvriers qualifiés, tandis que les compétences comportementales priment pour les employés de service.

Le diplôme peut servir pour obtenir une première sélection de candidats possibles mais intervient plus rarement dans le choix final d'un candidat (dans 11 % des recrutements).

Source : Pôle emploi – Direction des statistiques, des études et de l'évaluation.

Pour favoriser un meilleur appariement par les compétences, Pôle emploi a déployé des outils numériques à destination des employeurs et, plus récemment, des demandeurs d'emploi :

- ◆ lors de la publication d'une offre d'emploi, ou lors du retraitement par Pôle emploi d'une offre issue d'un partenaire, les employeurs précisent les principaux savoirs et savoir-faire pour le métier qu'ils recherchent. L'offre d'emploi peut également préciser les savoir-être professionnels attendus ;
- ◆ lors de l'inscription en ligne, les demandeurs d'emploi sont invités depuis la mi-juin 2018 à renseigner « Mon profil de compétences » (cf. encadré 11). Cet outil permet de suggérer les compétences qui se rattachent aux différentes expériences professionnelles du demandeur d'emploi et lui laisse la possibilité d'indiquer ses savoir-être professionnels.

Encadré 11 : Présentation de « Mon profil de compétences »

L'outil a vocation à faciliter l'appariement entre offre et demande d'emploi en s'appuyant sur les **compétences** et les **savoir-être professionnels** associés à un métier :

- **pour le demandeur d'emploi**, l'outil permet de visualiser les compétences détenues et celles qui sont attendues pour un poste afin de déterminer son degré de proximité par rapport au marché. L'outil offre aussi des suggestions accessibles directement par le demandeur ou par l'intermédiaire de son conseiller (perspective de retour à l'emploi, parcours vers d'autres emplois, outils digitaux) ;
- **pour l'employeur**, les résultats de recherche de profils sont élargis au-delà de ceux présentant immédiatement le métier concerné.

L'outil est amené à se perfectionner grâce à :

- **la « galaxie des métiers »** présentant graphiquement la distance du demandeur par rapport à des métiers classés par degré de proximité avec son profil ;
- **des outils de confrontation des métiers recherchés au marché du travail** incluant le nombre d'offres disponibles, la proportion de CDI, la rémunération annuelle brute et la part de demandeurs ayant trouvé un emploi dans le métier considéré sous six mois.

Source : Mission (d'après documents Pôle emploi).

Annexe II

L'approche par les compétences est utilisée, depuis mars 2017, dès le recueil d'offres d'emploi, y compris sur le site www.pole-emploi.fr. Le dépôt d'offres est enrichi avec la proposition des cinq compétences clés généralement attendues par les entreprises pour un poste, avec la possibilité de préciser si celles-ci sont souhaitées ou indispensables et d'en ajouter d'autres en texte libre. Le recruteur indique également les savoir-être professionnels attendus parmi un référentiel de quatorze propositions (cf. encadré 12).

Encadré 12 : Savoirs et savoir-faire proposés dans le cadre du dépôt d'une offre d'emploi pour le métier de « secrétaire »

The screenshot shows the 'Déposer une offre d'emploi' (Post a job offer) form on the pole-emploi.fr website. The form is titled 'Ajouter des savoirs et savoir-faire liés au métier' (Add skills and knowledge related to the job). It is divided into four sections, each with a green header and a list of skills with checkboxes:

- SAVOIR-FAIRE DE BASE** (Basic skills):
 - Accueillir une clientèle
 - Planifier des rendez-vous
 - Orienter les personnes selon leur demande
 - Réaliser la gestion administrative du courrier
 - Saisir des documents numériques
 - Classer les documents, informations et fonds documentaires d'une activité
 - Organiser des déplacements professionnels
 - Définir des besoins en approvisionnement
 - Suivre l'état des stocks
 - Préparer les commandes
- SAVOIRS DE BASE** (Basic knowledge):
 - Sténographie
 - Outils bureautiques
 - Règles d'affranchissement du courrier
 - Modalités d'accueil
 - Techniques de prise de notes
- SAVOIR-FAIRE SPECIFIQUES** (Specific skills):
 - Mettre à jour une documentation technique
 - Suivre les conditions d'exécution d'un contrat
 - Vérifier les conditions d'exécution d'un contrat
 - Archiver des dossiers et documents de référence
 - Indexer des dossiers et documents de référence
 - Suivre l'évolution d'un dossier professionnel
 - Construire un dossier professionnel
 - Saisir des documents juridiques
 - Réaliser un suivi administratif du personnel
 - Organiser la logistique des recrutements et des formations
 - Réaliser une gestion administrative
 - Réaliser une gestion comptable
 - Coordonner l'activité d'une équipe
 - Réaliser un suivi d'activité
- SAVOIRS SPECIFIQUES** (Specific knowledge):
 - Terminologie juridique
 - Droit commercial
 - Normes rédactionnelles
 - Techniques de saisie avec dactylographe
 - Droit du travail
 - Logiciels comptables
 - Comptabilité générale

Source : Mission (consultation d'un espace « particulier employeur »²³ sur le site www.pole-emploi.fr le 16 juillet 2018).

²³ La mission ne disposait pas d'un « espace recruteur » lui permettant de tester les services en ligne. Elle a donc créé un compte « particulier –employeur », ce profil permettant d'accéder à des profils d'emploi diversifiés.

Dans ses échanges avec les recruteurs, la mission a eu confirmation que l'approche par les compétences répondait à un besoin, désormais satisfait par l'opérateur, à l'instar des approches développées par les autres acteurs de l'intermédiation (sites et plateformes Internet privés notamment). Plusieurs points d'attention ont toutefois été mis en avant :

- ◆ **s'agissant de l'ergonomie de l'outil :**
 - une nomenclature des métiers jugée parfois trop rigide pour couvrir la réalité des postes proposés (par exemple, le profil recherché de « plaquiste-peintre » correspond, dans le référentiel à deux métiers alors même que les recruteurs cherchent des candidats présentant ces deux compétences) ;
 - la lourdeur de la démarche de remplissage des « compétences » pour les recruteurs et les demandeurs d'emploi ;
- ◆ **s'agissant de la pertinence de l'outil :**
 - la nécessité d'enrichir la base des métiers et les compétences, savoir-faire et savoir-être proposés lors du script de dépôt d'une offre d'emploi pour s'adapter aux évolutions du marché du travail ;
 - le risque d'une perte de différenciation des profils de candidats du fait du remplissage de quelques compétences largement répandues.

2.3. Les recruteurs peuvent bénéficier de services complémentaires aux outils en ligne, déclinés en deux offres de service distinctes, selon leur profil

La convention tripartite prévoit que Pôle emploi poursuive la différenciation de son offre de services aux entreprises en tenant compte des difficultés de recrutement des entreprises et du potentiel de placement des offres d'emploi pour les demandeurs.

Deux modalités sont ainsi prévues (cf. tableau 5) :

- ◆ **un appui pour l'ensemble des employeurs**, consistant principalement dans l'enregistrement et la diffusion des offres d'emploi, des informations sur le marché du travail et, sur demande des entreprises, une aide à la rédaction des offres ;
- ◆ **un accompagnement plus complet pour certains employeurs** qui prévoit des services complémentaires à ceux proposés en appui.

Annexe II

Tableau 5 : Détail de l'offre de services aux entreprises par modalité

Modalité	Entreprises ou offres concernées (critères alternatifs)	Services proposés
Appui (Offre de base)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises sans difficulté pour organiser leurs recrutements ▪ Offres d'emploi dont les caractéristiques correspondent à des profils existants de demandeurs d'emploi ▪ Offres d'emploi pour lesquelles aucun demandeur d'emploi ne correspond et où l'adaptation au poste n'est pas possible dans les délais ou selon des modalités acceptées par le recruteur 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recueil de l'offre d'emploi 2. Aide à la rédaction de l'offre 3. Diffusion de l'offre 4. Accès direct à des profils de candidats 5. Information sur le marché du travail 6. Information sur l'état d'avancement du recrutement
Accompagnement (Services complémentaires)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entreprises sans service de gestion RH ▪ Offres d'emploi ne correspondant pas strictement à des profils de demandeur d'emploi pour lesquelles une transformation de la demande ou de l'offre dans les délais du recrutement est possible ▪ Entreprises dans une démarche d'engagement vis-à-vis de demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Présélection de candidats en fonction de critères établis avec l'employeur 2. Conseil en recrutement (analyse de poste de travail et aide à l'entretien d'embauche) 3. Actions d'adaptation au poste de travail ou formation

Source : Pôle emploi.

2.3.1. L'appui au recrutement concerne l'ensemble des employeurs et repose pour l'essentiel sur les outils digitaux mis à disposition

L'appui au recrutement repose, pour l'essentiel, sur la mobilisation, en autonomie, par l'employeur, des outils digitaux de gestion des offres d'emploi et de recherche de profils (cf. 2.1).

Annexe II

Tout employeur dispose en outre d'une aide à la rédaction de ses offres d'emploi principalement destinée à l'accompagner dans la définition de son besoin de recrutement et à appeler son attention sur les risques d'illégalité. À cet effet, plusieurs outils sont mis à sa disposition :

- ◆ un guide à la rédaction²⁴ et des repères juridiques²⁵, accessibles sur le site Internet de Pôle emploi, présentant les modalités de création d'un espace recruteur ou d'une offre d'emploi²⁶ et les conditions d'accès aux CV correspondants aux critères de l'offre d'emploi ;
- ◆ un didacticiel en ligne permettant de guider l'employeur pour repérer et compléter les champs, ainsi que le pré-remplissage de certaines informations ;
- ◆ la possibilité d'être conseillé dans la gestion des candidatures : si l'employeur précise son souhait d'être rappelé lors du dépôt de son offre, un conseiller « entreprises » le contacte par téléphone, dans un délai maximal de 24 heures ouvrées²⁷.

Les conseillers « entreprises » disposent d'un guide visant à aider à la définition du besoin et au contrôle de la légalité et du caractère non frauduleux des offres (professions réglementées, respect des libertés fondamentales des candidats, respect du droit du travail, transparence du marché du travail, discrimination, respect des textes spécifiquement applicables aux offres d'emploi). Une procédure est également mise en place pour qu'ils puissent réagir au plus tôt en cas de découverte d'une offre illégale ou frauduleuse et ainsi limiter les préjudices éventuels.

Une fois l'offre enregistrée et validée :

- ◆ celle-ci est déposée dans la base des offres de Pôle emploi selon la modalité de diffusion choisie (cf. encadré 13) et peut être consultée par les demandeurs d'emploi à partir de leur espace personnel et proposée par les conseillers « placement » dans le cadre de leur gestion de portefeuille ;
- ◆ l'employeur a accès aux CV correspondants aux critères définis dans l'offre d'emploi avec une liste de candidats recherchant le métier proposé et une autre liste présentant des candidats disposant de tout ou partie des compétences sélectionnés et recherchant un emploi dans un métier proche.

En 2017, les offres en appui ont représenté 79 % des offres déposées auprès de Pôle emploi. Parmi ces offres en appui, 7 200 environ ont été déposées par des particuliers employeurs, soit 0,3 %.

²⁴ *Les bonnes pratiques de rédaction des offres sur pole-emploi.fr*, octobre 2017.

²⁵ *Repères juridiques sur les offres d'emploi*, septembre 2017 : principes généraux, discrimination, employeurs et activités spécifiques, professions réglementées, libertés des candidats, respect du droit du travail.

²⁶ Sont principalement concernés :

- le choix de l'intitulé du poste ;
- sa classification dans le Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois (ROME) ;
- la formulation la plus claire possible de ses caractéristiques : lieu de travail, expérience, qualification ;
- la saisie des compétences s'y rattachant ;
- le choix du contrat : type de contrat, salaires, particularités liées au poste ;
- le choix des modalités de recrutement : gestion du recrutement, mode de diffusion, mode de contact ;
- la présentation de l'entreprise : descriptif, logo, lien URL vers le site Internet de l'entreprise.

²⁷ La mission ne dispose pas de données chiffrées sur la part des appels téléphoniques respectant le délai indiqué.

Encadré 13 : Modalités de diffusion des offres d'emploi

Trois modes de diffusion sont proposés aux recruteurs qui déposent une offre auprès de Pôle emploi, indépendamment des services d'appui ou d'accompagnement proposés :

- l'anonymat implique que les candidats s'adressent à Pôle emploi pour postuler ;
- la « visibilité » prévoit l'affichage du nom de l'entreprise, accompagné d'un descriptif, mais maintient l'intermédiation par Pôle emploi ;
- le « nominatif » comporte l'indication du nom et des coordonnées de l'entreprise, permettant un contact direct.

La durée minimale de publication d'une offre est de 4 jours calendaires et la durée maximale est de 30 jours calendaires (renouvelables dans une limite maximale de 180 jours de publication au total pour une offre).

Source : Pôle emploi.

2.3.2. L'accompagnement du recrutement, proposé pour certaines offres d'emploi, mobilise des services plus étendus

2.3.2.1. La modalité « accompagnement » suppose une implication accrue de Pôle emploi pour apporter une plus-value dans l'opération de recrutement

Ainsi que le précisait l'évaluation à mi-parcours de la convention tripartite, l'orientation d'une offre d'emploi vers l'une ou l'autre des modalités revêt un caractère important puisqu'elle conditionne l'étendue des services offerts par Pôle emploi.

Cette détermination demeure principalement guidée par plusieurs critères identifiés par Pôle emploi (cf. tableau 5). Sont principalement traitées en accompagnement les offres :

- ◆ pour lesquelles il n'existe pas de demandeurs d'emploi localement mais où une adaptation de l'offre (modification des critères de recrutement) ou de la demande (action d'adaptation au poste ou de formation) faciliterait le recrutement ;
- ◆ émises par un employeur non-autonome dans son recrutement ;
- ◆ assorties de l'engagement de l'employeur d'intégrer des publics prioritaires.

La mission confirme un point de vigilance mentionné lors de l'évaluation à mi-parcours : plusieurs des conseillers rencontrés ont indiqué que les offres susceptibles d'être difficilement pourvues n'étaient pas toujours orientées vers la modalité « accompagnement ».

Par ailleurs, les offres sont orientées par défaut en « appui », sauf si l'entreprise a indiqué lors du dépôt de son offre vouloir être contactée par un conseiller. Le caractère déclaratif de cette démarche induit le risque que des offres qui auraient pu faire l'objet d'un accompagnement n'en bénéficient pas.

En 2017, les offres en accompagnement ont représenté 21 % des offres déposées auprès de Pôle emploi. 2 200 offres en accompagnement ont été déposées par des particuliers employeurs, ce qui représente 0,4 % des offres suivies sous cette modalité en 2017.

2.3.2.2. Les services offerts en accompagnement visent à aider l'entreprise à définir ses besoins et à sélectionner des candidats

L'accompagnement au recrutement comprend deux volets principaux qui viennent compléter les services accessibles en appui simple.

Le conseil en recrutement permet à l'employeur de contacter son conseiller lors de la définition de ses besoins de recrutement ou en vue de conduire un entretien de recrutement :

- ◆ une analyse des caractéristiques du poste sur le lequel un recrutement est envisagé peut être réalisée par le conseiller, au besoin par le biais d'une observation sur le terrain ;
- ◆ une grille d'aide à la conduite d'entretiens de recrutement peut être établie par l'employeur avec l'appui de son conseiller.

La présélection des candidats peut être réalisée par Pôle emploi, selon les modalités arrêtées par l'employeur. Trois formes différentes sont possibles :

- ◆ la vérification des candidatures, sur la base de critères incontournables des profils, avec une transmission au fil de l'eau et selon un volume arrêté en accord avec l'employeur ;
- ◆ la présentation argumentée de candidats, sur la base de 3 à 5 profils dont les avantages respectifs sont présentés par le conseiller entreprise ;
- ◆ l'évaluation des candidats grâce à des outils d'évaluation objectifs (bilans, tests en situation de travail, exercices pratiques, etc.) permettant d'apprécier les compétences (cf. encadré 14).

Encadré 14 : Les outils d'évaluation de Pôle emploi

Plusieurs outils sont développés par Pôle emploi pour évaluer les candidats :

- **L'Évaluation des compétences et capacités professionnelles (ECCP)** : cas pratiques, tests et mises en situation pour déterminer les savoir-faire et qualités des candidats ;
- **L'Évaluation en milieu de travail préalable au recrutement (EMTPR)** : pendant 40 heures au maximum, l'entreprise accueille un candidat pour vérifier qu'il corresponde aux critères de l'offre d'emploi et qu'il dispose des capacités à occuper l'emploi proposé ;
- **la Méthode de recrutement par simulation (MRS)** : les candidats sont évalués sur leurs habiletés et non plus sur leur diplôme ou qualification.

Source : Pôle emploi.

La méthode de recrutement par simulation (MRS) est destinée à identifier des profils adaptés à une offre d'emploi mais qui ne disposent pas de l'ensemble des expériences et diplômes requis (cf. encadré 15).

Encadré 15 : Méthode de recrutement par simulation (MRS)

La MRS, fondée sur les habiletés des candidats, vise à favoriser le recrutement de demandeurs d'emploi qui peuvent correspondre au profil recherché sans pour autant détenir le diplôme, l'expérience et le CV qui s'y rapportent.

À cet effet, la MRS est construite sous forme d'exercices permettant d'évaluer les candidats par analogie avec le poste envisagé.

130 structures de Pôle emploi étaient dédiées à la MRS avant leur absorption par les agences. En 2017, 403 ETPT étaient dédiés à la gestion de la MRS²⁸.

Source : Pôle emploi.

²⁸ Source SIRH OPERA de gestion des ressources humaines de Pôle emploi.

Annexe II

Ce dispositif, conçu par Pôle emploi, a concerné un nombre d'offres relativement stable entre 2014 et 2017 (cf. tableau 6). Par taille d'entreprises, on constate toutefois sur la période que les offres avec MRS ont eu tendance à se concentrer davantage sur les entreprises de taille intermédiaire :

- ◆ les offres des entreprises de 0 à 9 salariés sont restées stables ;
- ◆ celles des PME de 10 à 49 salariés ont modérément augmenté (+ 8 %) ;
- ◆ celles des entreprises de 50 à 499 salariés ont fortement progressé (+ 30 % en moyenne) ;
- ◆ celles des grandes entreprises de plus de 500 salariés ont fortement diminué (- 17 %).

Tableau 6 : Nombre d'offres avec MRS par taille d'entreprise

Nombre de salariés	2014	2015	2016	2017	Évolution 2014/2017 (en %)
0	292	325	302	282	- 3
1 à 9	2 192	2 183	2 214	2 195	0
10 à 49	370	381	450	400	+ 8
50 à 199	461	463	487	640	+ 39
200 à 499	259	265	291	314	+ 21
500 et plus	336	320	382	280	- 17
Non définie	90	51	36	9	- 90
Total	4 000	3 988	4 162	4 120	+ 3

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Les demandeurs d'emploi concernés par cette méthode ont eu tendance à être moins nombreux entre 2015 et 2017, passant de plus de 142 000 bénéficiaires à moins de 125 000 (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Nombre de bénéficiaires d'une MRS entre 2014 et mai 2018

Année	Nombre de bénéficiaires
2014	85 828
2015	142 461
2016	134 698
2017	124 691
2018 (mai)	48 595

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Les offres en accompagnement peuvent bénéficier d'un service unique (par exemple une aide au recrutement) ou de plusieurs services combinés (par exemple, aide à la rédaction de l'offre et présélection sous forme d'évaluation).

Annexe II

La comparaison entre 2014 et 2017 de la mobilisation des différents services proposés en accompagnement par rapport au nombre d'offres permet de retenir plusieurs tendances (cf. tableau 8) :

- ◆ l'aide à la rédaction des offres demeure mobilisée pour environ 20 % des offres en accompagnement ;
- ◆ la présélection des candidats constitue le service le plus utilisé, pour plus de 90 % des offres, même si la tendance est à une diminution globale (- 5,9 points entre 2014 et 2017), essentiellement liée à une baisse de la part des offres disposant d'une vérification des profils (- 7,9 points) ;
- ◆ les actions d'adaptation au poste (cf. encadré 31) sont davantage utilisées en 2017 qu'en 2014 (+ 2,2 points) mais restent à un niveau faible (5,5 % des offres en 2017) ;
- ◆ le conseil en recrutement progresse depuis 2016 et concerne 12,2 % des offres en 2017 contre 7,0 % en 2014, avec une part plus importante de l'analyse de poste par rapport à l'aide au recrutement.

Tableau 8 : Part des services mobilisés dans le cadre de l'accompagnement au recrutement entre 2014 et 2017 (en %)

Période	Aide à la rédaction d'offre	Présélection										Adaptation	Conseil recrutement		
		Total	dont évaluation				dont vérification	dont valorisation	Total	dont embauche	dont analyse poste				
			dont MRS	dont ECCP	dont EMTPR	dont PMSMP									
2014	19,9	95,1	2,1	0,4	0,0	1,6	0,0	87,9	5,1	7,0	2,8	4,2			
2015	20,4	95,6	2,7	0,5	0,0	0,1	2,8	88,1	4,2	6,7	2,6	4,1			
2016	18,2	92,3	4,5	0,5	0,0	0,0	4,0	83,0	4,8	9,6	2,7	6,8			
2017	19,6	89,2	4,9	0,5	0,0	0,0	4,4	80,0	4,3	12,2	3,8	8,4			
Évolution 2014/2017 (pts)	- 0,3	- 5,9	+ 2,8	+ 0,1	0	- 1,6	+ 4,4	- 7,9	-0,8	+ 5,2	+ 1,0	+ 4,2			

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

N.B. : Pour les offres bénéficiant de plusieurs catégories de services (par exemple aide à la rédaction d'offre et conseil au recrutement), le détail des services mobilisés (aide à l'entretien d'embauche ou analyse de poste) n'était pas précisé dans les données communiquées à la mission. La ventilation a donc été opérée en prenant la part que chaque service représente dans l'ensemble de la catégorie lorsqu'ils sont mobilisés seuls (dans l'exemple, part des offres bénéficiant uniquement de l'aide à l'entretien d'embauche sur l'ensemble des offres bénéficiant uniquement soit de l'aide à l'entretien d'embauche soit de l'analyse de poste).

Note de lecture : Chaque part indiquée doit s'interpréter comme le nombre d'offres traitées en accompagnement qui ont bénéficié du service concerné par rapport à l'ensemble des offres traitées en accompagnement. Pour 2014, la part de 19,9 % signifie ainsi qu'en 2014, 19,9 % des offres traitées en accompagnement ont bénéficié de l'aide à la rédaction d'offres, ce service ayant pu être mobilisé seul ou en combinaison avec d'autres services.

2.4. En complément des offres déposées directement par les entreprises, Pôle emploi a poursuivi et renforcé l'agrégation des offres issues de sites partenaires

Dans le prolongement de la démarche de transparence du marché du travail (TMT) engagée depuis 2013, la convention tripartite prévoit que Pôle emploi améliore l'appariement entre offre et demande d'emploi, en augmentant le volume d'offres d'emploi disponibles sur le site www.pole-emploi.fr.

À cette fin, Pôle emploi conclut des partenariats (sous forme d'accords formalisés) avec d'autres acteurs privés intervenant dans la collecte d'offres d'emploi afin d'agréger les offres dont ils disposent. Se trouvent ainsi sur le site Internet de Pôle emploi :

- ◆ les offres déposées directement auprès de Pôle emploi par les employeurs sur leur « espace recruteur », la ligne directe de leur agence locale ou le numéro dédié aux entreprises (3995) ;
- ◆ les offres transmises à Pôle emploi par des sites ayant conclu un partenariat de rediffusion.

Pôle emploi présente ainsi une double caractéristique et agit à la fois en tant que :

- ◆ *job board*²⁹, c'est-à-dire un site où les entreprises peuvent déposer directement des offres d'emploi ;
- ◆ agrégateur³⁰ regroupant les offres d'emploi qui ont été déposées sur d'autres sites d'emploi.

2.4.1. Le nombre d'offres d'emploi diffusées sur le site Internet de Pôle emploi a augmenté de près de 30 % entre 2015 et 2017

Sur la période 2015-2017, Pôle emploi a vu le nombre d'offres diffusées sur son site Internet www.pole-emploi.fr progresser de près de 1,7 million (+ 29 %). Cette progression a principalement été réalisée entre 2015 et 2016 (+1,6 M d'offres), le nombre d'offres diffusées s'étant stabilisé entre 2016 et 2017 (+ 0,1 M d'offres) (cf. tableau 9).

Tableau 9 : Nombre d'offres diffusées sur le site Internet de Pôle emploi entre 2015 et 2017 (en millions)

-	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017 (%)
Nombre d'offres diffusées	5,78	7,36	7,47	+ 29

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

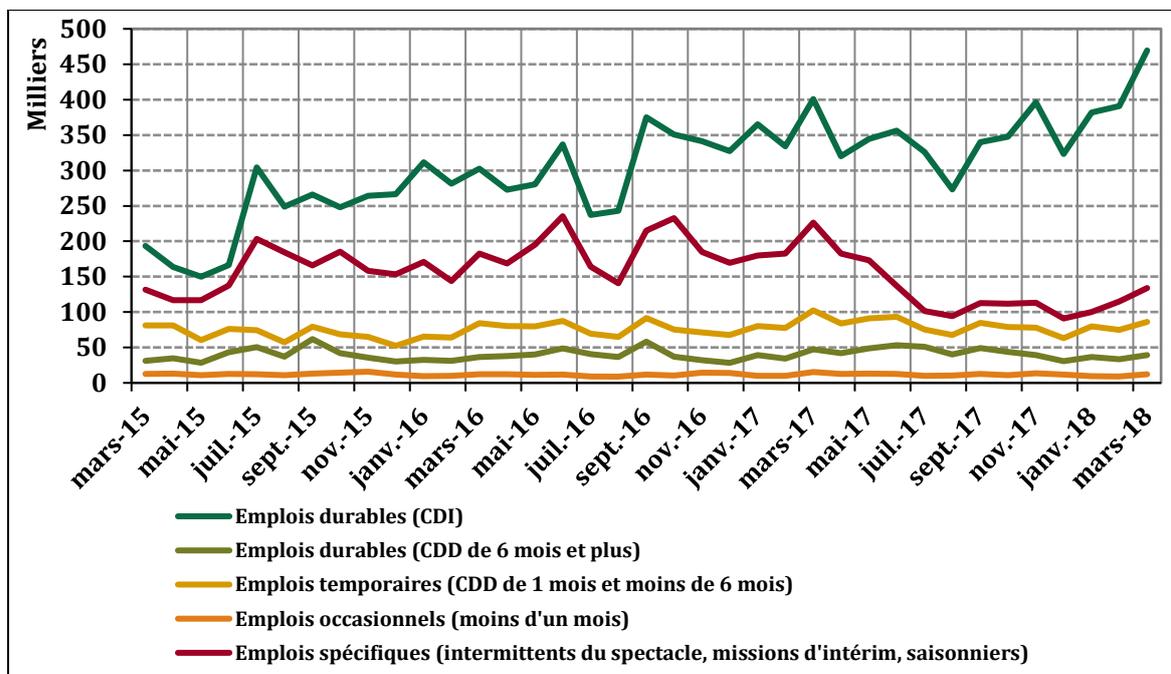
N.B. : le nombre d'offres diffusées au premier trimestre 2015 a été reconstitué sur la base du nombre d'offres diffusées au deuxième trimestre 2015 et de l'évolution constatée entre le premier trimestre et le deuxième trimestre 2015.

²⁹ On recense notamment parmi les *job boards* généralistes : Monster, Regionsjob, l'APEC et Leboncoin.fr.

³⁰ Indeed ou Jobijoba interviennent aussi comme agrégateurs privés.

Parmi les offres d'emploi diffusées par Pôle emploi, la proportion des offres d'emploi durable³¹ s'est accrue entre mars 2015 et mars 2018 avec une hausse de plus de 250 000 offres d'emploi en CDI par mois. Les autres catégories d'emploi ont connu une relative stagnation sur la même période, hormis les emplois spécifiques constitués par les intermittents du spectacle, les missions d'intérim et les emplois saisonniers (cf. graphique 12).

Graphique 12 : Nombre d'offres diffusées par Pôle emploi selon la nature du contrat de travail entre mars 2015 et mars 2018



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

2.4.2. La part des offres issues de l'agrégation est de 56,3 %

L'analyse de la composition des offres diffusées (cf. tableau 10 et graphique 13), selon qu'elles ont été déposées directement auprès de Pôle emploi ou qu'elles ont été agrégées à partir des sites partenaires, permet de constater que :

- ◆ le nombre d'offres déposées auprès de Pôle emploi a augmenté en moyenne de 3 % d'un trimestre sur l'autre, entre le deuxième trimestre 2015 et le premier trimestre 2018 ; le nombre trimestriel moyen d'offres déposées étant de 770 000 sur l'ensemble de la période ;
- ◆ le nombre d'offres issues de l'agrégation a quant à lui augmenté en moyenne de 11 % par trimestre entre le deuxième trimestre 2015 et le premier trimestre 2018, avec un volume trimestriel moyen de 1 million d'offres agrégées sur l'ensemble de la période ;
- ◆ **la part des offres agrégées a connu des évolutions heurtées avec une moyenne trimestrielle de 56,3 % d'offres agrégées sur l'ensemble de la période.**

³¹ Sont inclus dans cette catégorie les emplois en contrat à durée indéterminée (CDI) et en contrat à durée déterminée (CDD) de six mois ou plus.

Annexe II

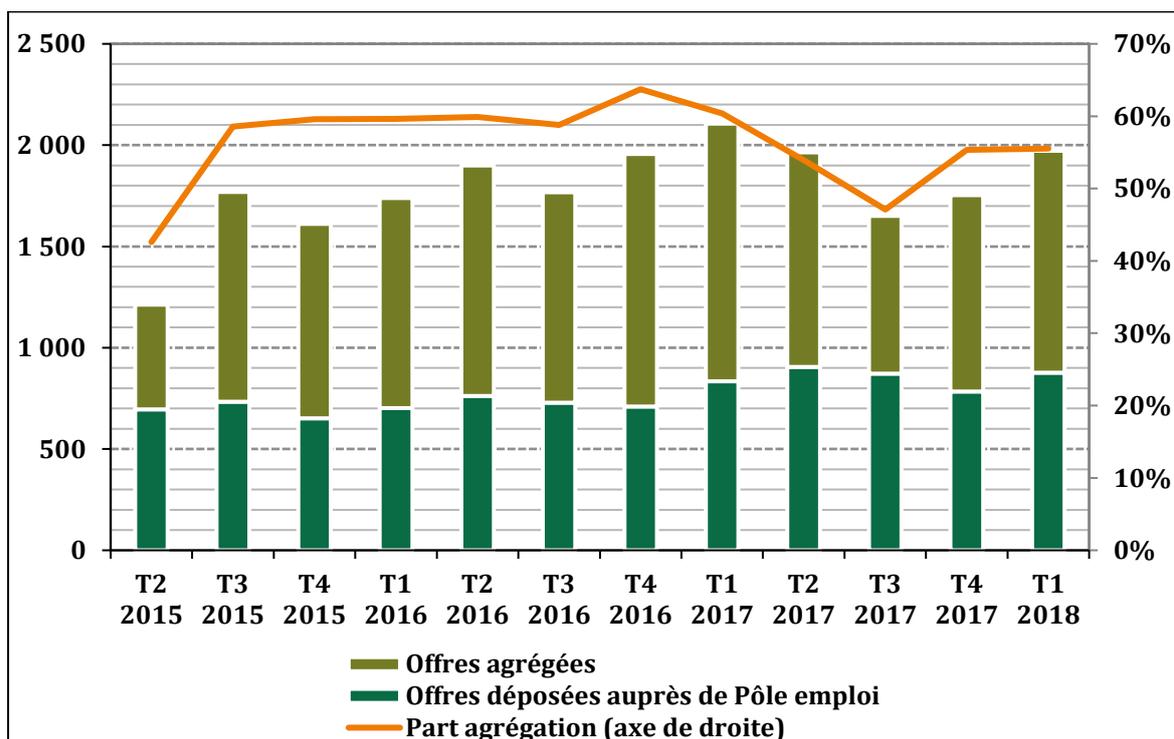
Au premier semestre 2018, Pôle emploi compte ainsi 131 partenaires qui lui transmettent quotidiennement des offres d'emploi et relèvent de catégories diverses : *job boards*, agrégateurs, multiposteurs, grands recruteurs, bourses aux emplois, réseaux sociaux professionnels, annonceurs non spécialisés dans l'emploi en particulier.

Tableau 10 : Nombre total d'offres diffusées par Pôle emploi et part des offres agrégées entre le deuxième trimestre 2015 et le premier trimestre 2018 (en milliers)

Période	Nombre total d'offres diffusées	Nombre d'offres déposées auprès de Pôle emploi	Nombre d'offres agrégées	Part des offres agrégées (%)
T2 2015	1 212,2	695,7	516,5	42,6
T3 2015	1 769,4	732,7	1 036,7	58,6
T4 2015	1 611,7	651,5	960,2	59,6
T1 2016	1 738,8	701,9	1 306,9	59,6
T2 2016	1 899,2	761,8	1 137,4	59,9
T3 2016	1 766,4	728,2	1 038,2	58,8
T4 2016	1 956,5	709,7	1 246,8	63,7
T1 2017	2 105,5	834,3	1 271,2	60,4
T2 2017	1 963,7	904,9	1 058,8	53,9
T3 2017	1 649,9	872,7	777,2	47,1
T4 2017	1 753,7	783,3	970,4	55,3
T1 2018	1 971,8	877,4	1 094,4	55,5
Moyenne	1 783,2	771,2	1 012,1	56,3

Source : Pôle emploi.

Graphique 13 : Répartition des offres diffusées par Pôle emploi entre 2015 et 2017 (en milliers)



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Annexe II

La convention tripartite 2015-2018 fixait pour objectif à Pôle emploi de développer l'agrégation des offres issues de ses partenaires, afin de donner aux demandeurs d'emploi une vision plus complète et qualitative des opportunités d'emploi. **L'augmentation du nombre d'offres accessibles (+ 1,7 million), la proportion plus forte d'offres en CDI et la part moyenne des offres agrégées de 56,3 % entre 2015 et 2017 montrent que l'objectif fixé a été atteint.**

Les termes de la convention tripartite prévoient en outre que les offres difficiles à pourvoir en raison d'un manque de candidats soient diffusées par Pôle emploi, après accord des entreprises concernées, auprès de sites partenaires afin d'accroître leur visibilité³². Les offres d'emploi en stock depuis plus d'un mois, représentent environ 45 % des offres en stock sur la période couverte par la convention, sans que cette proportion ait varié significativement (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Part des offres difficiles à pourvoir sur le stock des offres (2014-premier semestre 2018)

Période	Nombre d'offres en stock	Nombre difficiles à pourvoir (> 1 mois)	Part des offres difficiles à pourvoir (en %)
2014	2 745 758	1 256 613	46
2015	3 066 422	1 359 249	44
2016	3 497 459	1 575 553	45
2017	4 004 082	1 789 980	45
2018 (janvier-juin)	2 158 846	964 045	45

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

3. La démarche de prospection, en particulier à destination des TPE-PME, a fait l'objet de deux expérimentations

La convention tripartite prévoit que les agences définissent une stratégie territoriale de prospection des entreprises en s'appuyant sur un diagnostic du bassin d'emploi qu'elle couvrent et en tenant compte des orientations définies au niveau national.

La prospection est destinée à mieux identifier les besoins des entreprises, le cas échéant en recueillant des offres d'emploi qui n'ont pas été déposées, et à promouvoir les candidatures spontanées de demandeurs d'emploi suivis dans l'agence (cf. encadré 16).

Encadré 16 : Axes principaux de la démarche de prospection auprès des employeurs

La démarche de prospection vise à accroître les opportunités de placement des demandeurs d'emploi suivis par l'agence grâce à trois axes principaux :

- la collecte « d'offres utiles », prioritairement destinée à recueillir les offres dont les caractéristiques recherchées sont les plus proches de celles des demandeurs d'emploi suivis dans l'agence ;
- la « promotion mutualisée de profils » visant à proposer à un employeur n'ayant pas déposé d'offre plusieurs profils de demandeurs d'emploi proches du marché du travail ;
- la « promotion personnalisée de profils » dont l'objectif est de proposer spontanément à des employeurs des profils de demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'accès au marché de l'emploi, en particulier sur les métiers en tension.

Source : Pôle emploi.

³² La mission n'a pas disposé des données de Pôle emploi sur ce point, qui fait pourtant l'objet d'une mention dans la convention tripartite.

3.1. L'effet d'une offre proactive à l'égard des TPE et PME sur la création nette d'emploi a été mesuré par une étude académique récente

Une étude réalisée par Yann Algan, Bruno Crépon et Dylan Glover³³ dont les résultats ont été présentés au printemps 2018 cherche à quantifier l'effet de l'action avec les TPE et PME sur la création nette d'emplois (cf. encadré 17). Elle montre que la démarche de prospection accroît le nombre d'offres postées ainsi que le nombre d'embauches en contrats à durée indéterminée (CDI). **Son effet sur la création nette de jours travaillés dans les entreprises apparaît maximal³⁴ sur les marchés déprimés où la demande d'emploi est supérieure à l'offre d'emploi.**

Encadré 17 : Étude relative à l'effet de l'aide au recrutement des TPE et PME sur la création nette d'emploi

But de l'étude : le point de départ concerne l'existence d'« effets de déplacement »³⁵ s'agissant des services offerts aux demandeurs d'emploi et l'opportunité d'y répondre par des politiques relatives à l'offre d'emploi.

L'expérience consistait à évaluer l'impact de la nouvelle offre de services aux entreprises de Pôle emploi, en particulier la prospection d'entreprises afin d'identifier les besoins de recrutement et d'y présenter l'offre de services.

Méthodologie : une sélection aléatoire a été réalisée parmi un échantillon de 8 232 entreprises rattachées à 129 agences afin de comparer les performances moyennes du groupe test par rapport au groupe témoin en matière de pratiques de recrutement.

Plusieurs nouveaux services (interlocuteur personnel, soutien à la rédaction des offres, choix de support de l'affichage, suivi renforcé et personnalisé tant que l'offre est active, présélection des candidats, aide aux entretiens et à la rédaction du contrat) ont été proposés lors d'une campagne de prospection menée auprès des établissements test pendant deux à trois mois. Durant cette période un ou plusieurs entretiens approfondis ont eu lieu.

Principaux résultats obtenus au sein du groupe test par rapport au groupe témoin :

- + 30 % d'offres postées ;
- + 9 % d'embauches en CDI ;
- + 48 jours travaillés en CDI dans les entreprises test, en moyenne par entreprise.

Précisions :

- les répercussions sur les embauches sont principalement concentrées sur les entreprises déjà en contact avec Pôle emploi ;
- les effets de déplacement sont importants entre les demandeurs d'emploi dans les marchés déprimés (beaucoup de demandes et peu d'offres) et ils sont importants entre les entreprises dans les marchés compétitifs (beaucoup d'offres et peu de demandes), ce qui permet de conclure que si l'effet sur la création d'emploi est centré sur les marchés déprimés, il n'y a quasiment pas d'effets de déplacement ;
- les services mis en œuvre par Pôle emploi susceptibles de réduire les coûts de recrutement pour l'entreprise concernent essentiellement la présélection et le filtrage des candidats.

Source : Présentation de Dylan Glover à l'INSEAD le 10 avril 2018.

³³ Y. Algan, B. Crépon et D. Glover, *The Value of a Vacancy : Evidence from a Randomized Experiment with Local Employment Agencies in France*, mai 2018.

³⁴ C'est-à-dire que les effets de déplacement, ou encore de substitution entre demandeurs d'emploi, sont quasiment nuls.

³⁵ Un « effet de déplacement » s'observe lorsque la mise en œuvre d'un service pour certains bénéficiaires produit un résultat positif mais au détriment d'autres personnes qui n'en ont pas bénéficié. Dans cette situation, il n'y a pas de gain net mais un déplacement du gain existant d'un groupe d'individus vers un autre.

3.2. Deux expérimentations concernant la prospection et le ciblage ont été menées en 2016 et 2017 par Pôle emploi, la seconde ciblant spécifiquement les TPE et PME

3.2.1. Une première expérimentation a été menée en 2016 pour déterminer les effets de la prospection à destination de l'ensemble des entreprises

Une évaluation de la démarche de prospection a été menée par Pôle emploi au cours de l'année 2016 afin de déterminer ses effets en termes de placement, de détection d'emplois « cachés » et de fidélisation des entreprises prospectées³⁶ (cf. encadré 18).

Les résultats obtenus montrent qu'une démarche de prospection par Pôle emploi a un impact positif sur le volume et la qualité des offres proposées et des recrutements réalisés, avec une prépondérance de l'emploi durable (CDI en particulier). Les précisions méthodologiques apportées par cette étude doivent être soulignées afin d'apprécier la portée des résultats, s'agissant :

- ◆ du périmètre des entreprises concernées : celles-ci étaient déjà en contact avec Pôle emploi, ce qui peut renforcer l'impact mesuré ;
- ◆ des possibles effets de report et de substitution liés au fait qu'une entreprise prospectée par Pôle emploi se tourne finalement vers d'autres sites d'emploi pour réaliser son recrutement, ce qui minore les résultats obtenus s'agissant de l'action entreprise par l'opérateur en termes de prospection.

Encadré 18 : Méthode et résultats de l'évaluation de Pôle emploi relative à la prospection

Processus d'évaluation :

- tirage au sort de 4 112 établissements ayant fait l'objet d'une prospection ;
- enquête téléphonique auprès des entreprises ;
- enquête web auprès de l'ensemble des agences engagées dans la démarche.

Résultats :

- +43 % d'offres en CDI et +29 % d'offres en CDD collectées entre le 15 septembre 2014 et le 31 mars 2015 ;
- +13 % d'embauches en CDI dans les entreprises du groupe test par rapport au groupe de contrôle ;
- 42 jours de travail additionnels en CDI sont créés par entreprise prospectée par rapport aux entreprises du groupe de contrôle, correspondant à un allongement de la durée moyenne des contrats de travail conclus à l'issue de la prospection.

Précisions méthodologiques :

- l'étude est centrée sur les établissements déjà en contact avec Pôle emploi et ceux qui ont recruté en CDI dans le passé ;
- les entreprises ciblées par Pôle emploi peuvent, à l'issue de l'opération de prospection, décider de réaliser leur recrutement *via* d'autres sites d'emploi, en parallèle de leur relation avec Pôle emploi ou en remplacement de celle-ci.

Source : Mission (d'après étude de Pôle emploi).

³⁶ Évaluation de la démarche de prospection auprès des entreprises : un impact positif sur le volume et la qualité des recrutements, Éclairages & synthèses, Pôle emploi, mars 2016.

3.2.2. Une seconde expérimentation a concerné le ciblage et la prospection des TPE et PME

L'expérimentation, lancée en juillet 2017 auprès de 2 000 entreprises de moins de 20 salariés et achevée en juin 2018, avait pour objectif de renforcer la personnalisation des services offerts par Pôle emploi aux TPE et PME afin d'améliorer leur satisfaction et d'accroître le placement des demandeurs d'emploi dans ces structures petites et moyennes. Elle a concerné quatorze agences de quatre régions : Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur³⁷ et a reposé sur le croisement de plusieurs méthodes d'évaluation (cf. encadré 19).

Encadré 19 : Méthodes complémentaires d'évaluation de l'expérimentation TPE-PME

- méthode contrefactuelle prévoyant quatorze agences expérimentatrices et quatorze agences témoins choisies dans des environnements socio-économiques semblables et présentant un nombre de demandeurs d'emploi proche ;
- entretiens semi-directifs auprès des agences expérimentales et de quelques établissements ciblés au cours des troisième et quatrième trimestres 2017 ;
- enquête téléphonique auprès des employeurs au cours du quatrième trimestre 2017 et du premier trimestre 2018 ;
- enquête web auprès des conseillers à dominante d'activité « entreprises ».

Source : Note de cadrage de l'expérimentation présentée au comité d'évaluation du 24 février 2017, direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi.

Le processus testé comprenait deux étapes en termes d'actes métiers :

- ◆ le ciblage des TPE et PME recruteurs potentiels dans un territoire, grâce à un outil dédié (cf. encadré 20) mis à la disposition des équipes de conseillers et construit sur la base d'un cadrage statistique ;
- ◆ la prospection des entreprises ciblées et la proposition de services en adéquation avec leurs besoins³⁸.

Cette démarche s'appuyait sur plusieurs innovations de services, notamment une présentation plus claire et adaptée des services proposés, sous la forme d'un menu (cf. tableau 12) et la mise en place de sessions collaboratives avec les entreprises et les partenaires territoriaux afin d'envisager des solutions nouvelles en termes de services.

³⁷ Nancy Majorelle, Vandoeuvre-les-Nancy, Vitry-le-François, Chalon-sur-Saône Centre, Chalon-sur-Saône Nord, Lons-le-Saunier, Angers Balzac, Angers Capucins, Beaupréau, Nantes Malakoff, Nantes Nord, Avignon Jolyjean, Avignon Realpanier, Digne.

³⁸ Aide dans l'expression des besoins de recrutement, appui à la décision de recrutement, suivi du déroulement du recrutement, démarche partenariale avec les autres acteurs du territoire (OPCA, chambres consulaires, fédérations d'employeurs).

Annexe II

Tableau 12 : Présentation des services dans le cadre de l'expérimentation TPE-PME

Besoin identifié	Proposition de services
« Je veux recruter, j'hésite encore »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ établissement d'un diagnostic économique et financier par un partenaire de Pôle emploi ; ▪ information sur les aides au développement économiques disponibles sur le territoire, <i>via</i> les partenaires de Pôle emploi ; ▪ information sur le marché du travail* ; ▪ analyse du besoin ; ▪ simulateur en ligne de calcul des charges et d'évaluation des aides financières.
« J'effectue mon premier recrutement »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ diffusion d'une offre d'emploi* ; ▪ consultation de la banque de CV* ; ▪ création d'une page entreprise* ; ▪ présentation de l'entreprise aux demandeurs d'emploi au sein de l'agence ; ▪ participation à un forum emploi.
« Je précise les compétences et les qualités recherchées »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ analyse du poste à pourvoir par le conseiller, éventuellement par visite de l'entreprise ; ▪ rédaction d'une fiche de poste ; ▪ identification des compétences et qualités professionnelles attendues.
« Je valide une sélection de candidats »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ présélection de profils par le conseiller ; ▪ vivier de profils évalués par MRS ; ▪ consultation de la banque de CV*.
« Je conduis des entretiens d'embauche »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ outil de préparation à l'entretien* ; ▪ mise à disposition de locaux pour réaliser les entretiens ; ▪ accompagnement de la décision de refus.
« Je réussis l'intégration de mon salarié »	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ateliers en agence ; ▪ entretien de suivi dans le mois suivant l'embauche ; ▪ mise à disposition de bonnes pratiques*.

Source : Pôle emploi.

*NB : le symbole « * » désigne les services accessibles à partir du site Internet de Pôle emploi.*

Encadré 20 : Principe de fonctionnement et usages de l'outil de prospection construit dans le cadre de l'expérimentation TPE-PME

L'outil de ciblage permet de déterminer des entreprises par bassin d'emploi et par secteur d'activité (code Naf) et présente la potentialité de recrutement par taille d'entreprise, avec l'indication du nombre d'établissements concernés. L'outil présente aussi, par type de service et par taille d'entreprise, la proportion d'établissements susceptibles d'y avoir recours.

Cet outil a permis :

- **d'élargir le champ des entreprises connues de Pôle emploi** : 58 % des TPE-PME ciblées par la prospection n'avaient pas déposé d'offre auprès de Pôle emploi au cours des douze mois précédents ;
- **de construire des stratégies locales de prospection** : 100 % des responsables d'équipes concernées par l'expérimentation ont ainsi pu bâtir une telle stratégie contre 7 % qui le faisaient avant la mise en place de l'outil.

Source : Direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi.

L'expérimentation a révélé une capacité à mieux identifier les besoins et les services pertinents mais n'a pas amélioré la satisfaction globale des entreprises.

La démarche proactive de prospection et d'offre de services a permis :

- ◆ d'accroître le recours à un diagnostic des besoins, notamment *via* un « bilan RH express », conçu lors des sessions collaboratives ;
- ◆ de présenter en détail les services digitaux aux entreprises (52 % des TPE-PME ciblées) ;
- ◆ de mieux orienter les entreprises vers les partenaires du bassin d'emploi (55 % des conseillers contre 39 % dans les agences témoins), grâce à des outils développés pour présenter aux employeurs l'ensemble des services disponibles.

Toutefois, la prospection n'a pas eu d'effet sur la satisfaction globale des TPE et PME en comparaison des entreprises non visées par l'expérimentation :

- ◆ des services utiles aux TPE-PME ont pu être davantage mobilisés ; la présélection des candidats est la première attente des TPE-PME, citée par 63 % d'entre-elles ;
- ◆ seuls 6 % des demandeurs d'emploi des agences expérimentatrices qui ont été présentés ont été recrutés contre 9 % dans les agences témoins, sachant toutefois que les agences expérimentatrices ont proposé davantage de profils.

Plusieurs pistes d'amélioration de l'offre de services aux entreprises ont pu ainsi être identifiées au bénéfice de cette expérimentation.

L'expérimentation a ainsi été l'occasion de souligner le besoin de :

- ◆ poursuivre la professionnalisation des conseillers entreprise s'agissant de la prospection ciblée et de la promotion de profils ;
- ◆ renforcer la collaboration entre les conseillers en charge des entreprises et ceux en charge des demandeurs d'emploi afin de constituer des viviers et de gagner en pertinence dans les profils proposés.

Le deuxième axe d'amélioration avait déjà été souligné lors de l'évaluation à mi-parcours de la convention tripartite³⁹ : afin de pleinement tirer les conséquences de la spécialisation des conseillers, il y a **un besoin d'établir un cadre de collaboration permettant d'articuler offre de services aux demandeurs d'emploi et offre de services aux entreprises.**

De manière plus générale, l'expérimentation a aussi été l'occasion d'identifier des voies d'optimisation de l'offre de services et notamment de :

- ◆ développer des stratégies d'intervention différenciées selon les territoires et établies au niveau du bassin pour agir davantage en fonction des besoins du marché du travail (cf. tableau 13) ;
- ◆ s'appuyer sur les enseignements de l'expérimentation pour répondre plus efficacement aux attentes des TPE-PME :
 - développer des partenariats et des prestations permettant de mobiliser les ressources du territoire dans une logique de complémentarité et d'optimisation ;
 - accentuer la personnalisation des services d'accompagnement des recrutements : services « à la carte » aux moments-clés, diagnostic en ligne du « potentiel de recrutement » sur le modèle du « potentiel professionnel » des demandeurs d'emploi (cf. annexe I) ;
 - renforcer la professionnalisation des conseillers.

³⁹ *Op. cit.* p. 5.

Annexe II

Tableau 13 : Stratégies différenciées de mobilisation de l'offre de services aux entreprises en fonction du contexte local

Secteur en pénurie de candidats	Secteur en pénurie d'offres d'emploi visibles
Mobilisation en vue d'alimenter le vivier de candidats et d'accompagner les recrutements : travail sur l'attractivité des offres, approche par les compétences, formation, méthode de recrutement par simulation, immersion.	Mobilisation de la prospection ciblée vers les entreprises présentant un potentiel de recrutement. À défaut d'offres, accompagnement des demandeurs d'emploi vers d'autres métiers ou zones géographiques

Source : Direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi.

La situation actuelle, dans laquelle une part significative d'entreprises soulignent des difficultés de recrutement⁴⁰ alors même que le chômage reste globalement élevé renvoie dans une certaine mesure à une hétérogénéité des bassins d'emploi. Pôle emploi a dans cet esprit annoncé à son conseil d'administration du 18 juillet 2018 le lancement d'un plan d'action sur les « métiers en tension », c'est-à-dire qui rencontrent des difficultés fortes de recrutement, à compter du mois de septembre 2018.

⁴⁰ Selon l'enquête Besoin de Main d'œuvre (BMO) Pôle emploi – CREDOC, 2018 2018, la part de projets de recrutement présumés difficiles s'établit à 44,4 %.

4. Pôle emploi a atteint l'ensemble des cibles des indicateurs stratégiques de la convention tripartite dès 2016 ; ceux-ci doivent néanmoins désormais évoluer

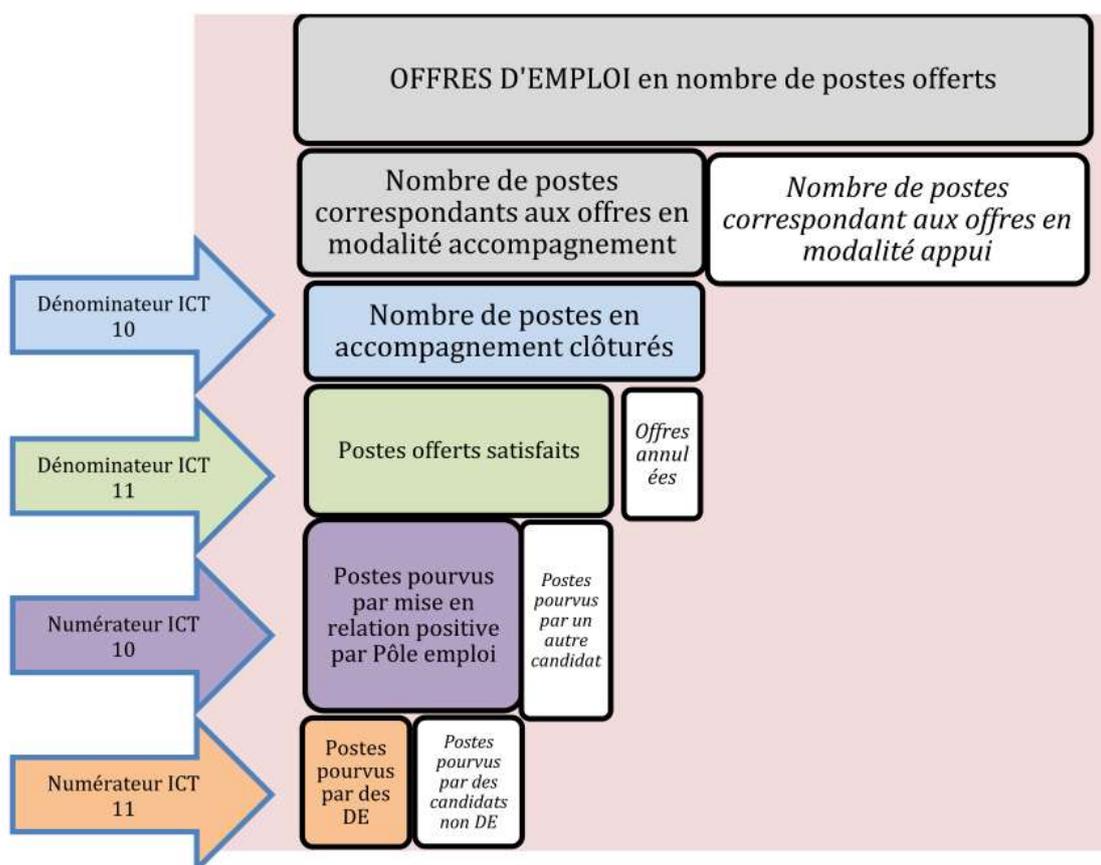
4.1. Les cibles des trois indicateurs relatifs à l'offre de services aux entreprises ont été atteintes dès 2016

La convention tripartite 2015-2018 prévoit trois indicateurs relatifs à l'offre de services aux entreprises :

- ◆ **deux indicateurs** (cf. graphique 14) **sont destinés à mesurer l'action de Pôle emploi en termes d'intermédiation**, c'est-à-dire son rôle dans la rencontre entre recruteurs et candidats (ICT 10), **et en termes de placement des demandeurs d'emploi** parmi les mises en relations ayant abouti à un recrutement (ICT 11) ;
- ◆ **un indicateur mesure le taux de satisfaction des entreprises** concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi (ICT 12).

Chaque année, la performance de Pôle emploi est mesurée par comparaison à la cible fixée par le comité technique tripartite (CTT) prévu par la convention.

Graphique 14 : Définition des ICT 10 et 11



Source : Rapport d'évaluation à mi-parcours de la convention tripartite 2015-2018.

4.1.1. La progression simultanée des ICT 10 et 11 entre 2014 et 2017 s'observe pour l'ensemble des entreprises concernées

4.1.1.1. L'ICT 10 mesure le degré d'intermédiation de Pôle emploi pour les offres traitées en accompagnement

L'ICT 10 mesure la part des offres traitées en accompagnement⁴¹ qui ont été satisfaites par un recrutement, c'est-à-dire une « mise en relation positive » effectuée par Pôle emploi. Cet indicateur mesure ainsi le rapport entre les postes pourvus par mise en relation positive par Pôle emploi (par opposition aux postes pourvus par un autre candidat) et le nombre de postes en accompagnement clôturés (satisfaits ou annulés) ainsi que le présente le graphique 14.

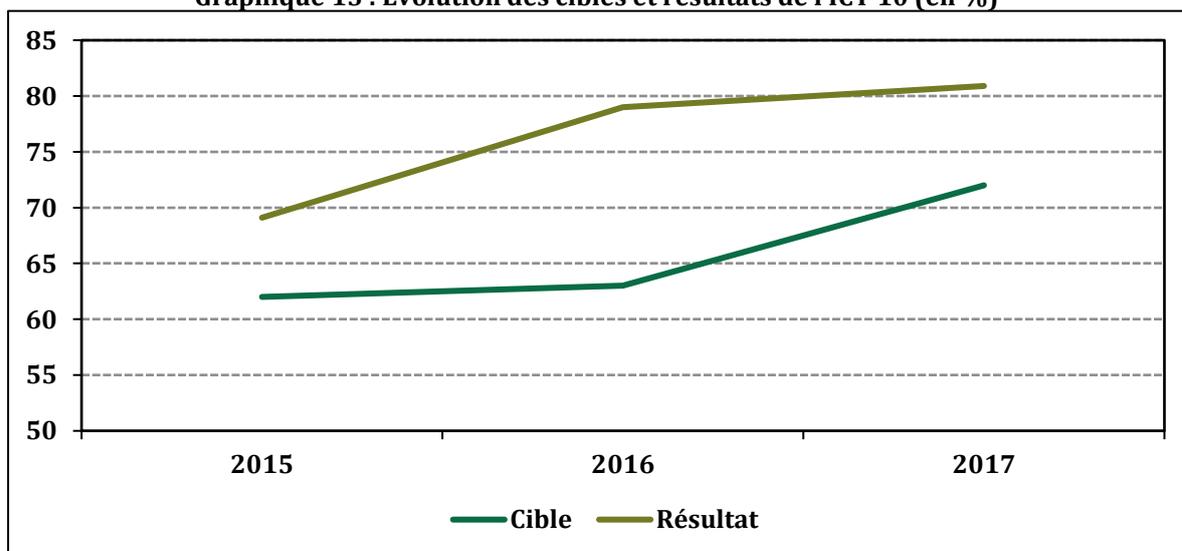
Sur la période 2014-2017, la performance de Pôle emploi sur l'ICT 10 s'est accrue (cf. tableau 14) et a excédé les cibles fixées (cf. graphique 15).

Tableau 14 : Cibles et résultats ICT 10 (en %)

-	2014	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017 (pts)
Cible	-	62,0	63,0	72,0	+ 10,0
Résultat	59,9	69,1	79,0	80,9	+ 11,8

Source : Pôle emploi.

Graphique 15 : Évolution des cibles et résultats de l'ICT 10 (en %)



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Parmi les offres en accompagnement, Pôle emploi a tendance à réaliser plus souvent une intermédiation aboutissant à un recrutement. Ce constat apparaît cohérent avec les choix opérationnels retenus par les conseillers « entreprises » de traiter en accompagnement les offres d'emploi pour lesquelles ils estiment que la plus-value de Pôle emploi peut être la plus importante mais l'orientation en appui de certaines offres d'emploi plus difficiles à pourvoir (cf. 2.3.2)) ne peut être exclue.

⁴¹ C'est-à-dire bénéficiant de services étendus : offre de base (recueil, aide à la rédaction et diffusion d'offres, consultation de profils, informations sur le marché du travail), présélection et évaluation des candidats, conseil en recrutement (analyse de poste, aide à l'entretien d'embauche), actions d'adaptation au poste de travail.

4.1.1.2. L'ICT 11 mesure le degré de placement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi s'agissant des offres traitées en accompagnement

L'ICT 11 mesure la part des recrutements réalisés par le placement d'un demandeur d'emploi parmi les offres en accompagnement qui ont été satisfaites par une mise en relation positive effectuée par Pôle emploi. Cet indicateur mesure ainsi le rapport entre les postes pourvus par des demandeurs d'emplois (par rapport à d'autres candidats) à la suite d'une mise en relation positive par Pôle emploi et le nombre de postes en accompagnement clôturés qui ont été satisfaits (par opposition aux offres annulées) (cf. graphique 14).

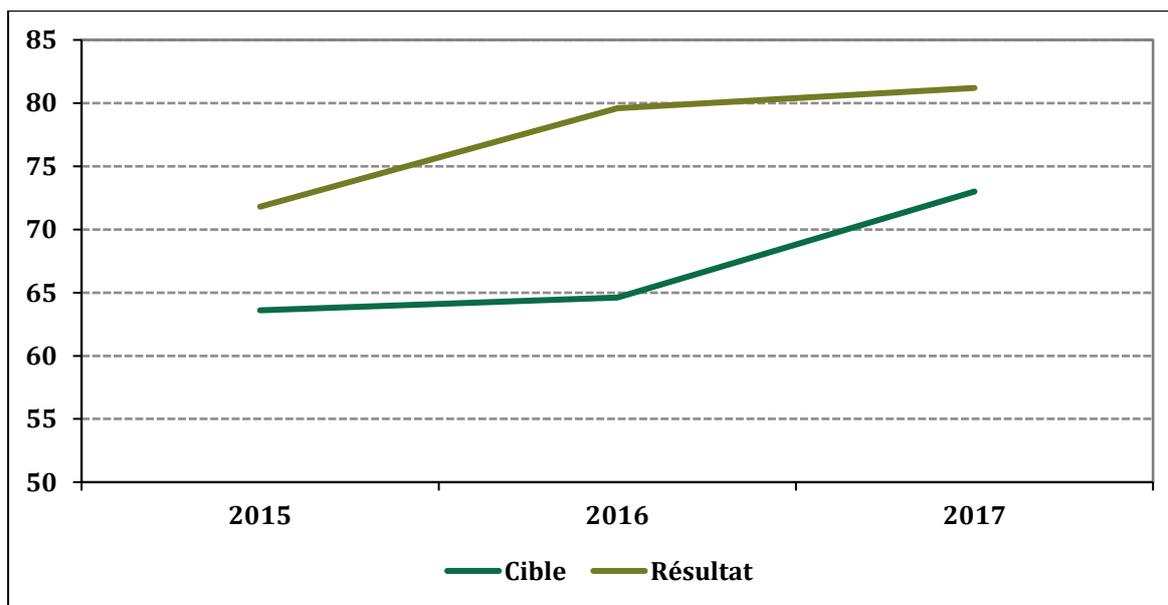
Là aussi, les performances de Pôle emploi ont été en augmentation et ont dépassé les cibles fixées pour l'ICT 11 (cf. tableau 15 et graphique 16).

Tableau 15 : Cibles et résultats ICT 11 (en %)

-	2014	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017 (pts)
Cible	-	63,6	64,6	73,0	+ 9,4
Résultat	62,4	71,8	79,6	81,2	+ 9,4

Source : Pôle emploi.

Graphique 16 : Évolution des cibles et résultats de l'ICT 11 (en %)



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Cette évolution positive est renforcée s'agissant des entreprises disposant de moins de 10 salariés et pour lesquelles l'ICT 11 a connu un rattrapage par rapport au résultat global (cf. tableau 16).

Annexe II

Tableau 16 : Résultats de l'indicateur d'éclairage déclinant ICT 11 par taille d'entreprise (de janvier à fin octobre, en %)

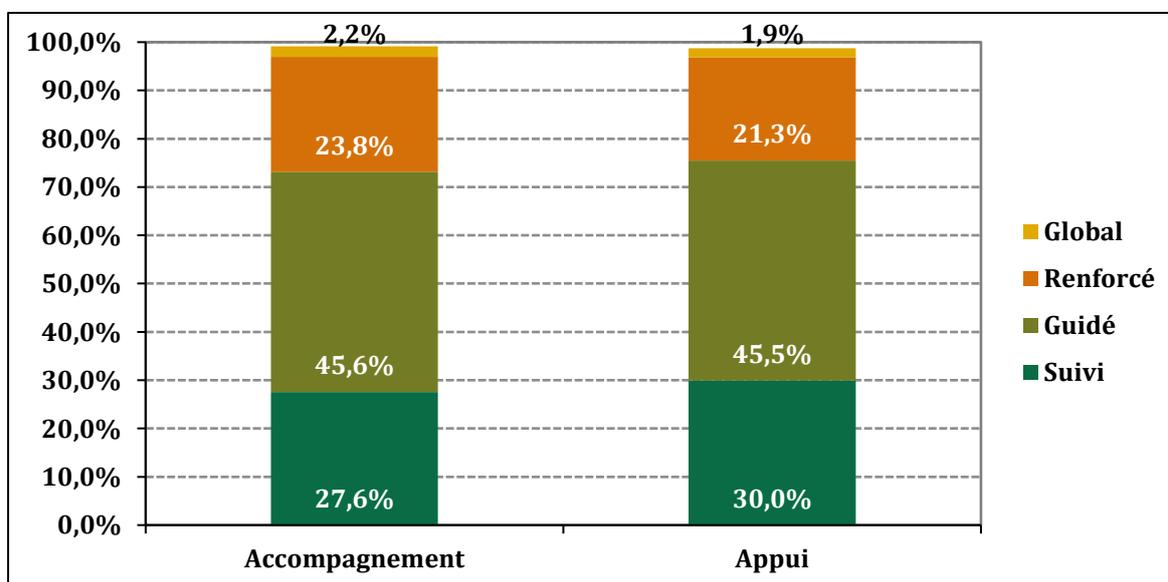
Taille d'entreprise	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017 (pts)
Résultat ensemble des entreprises	70,2	79,4	81,0	+ 10,8
Résultat entreprises sans salarié	65,6	78,5	80,5	+ 14,9
Résultat entreprises de un à neuf salariés	68,6	78,5	80,1	+ 11,5

Source : Mission (d'après données DARES sur les indicateurs d'éclairage de la convention).

Par ailleurs, pour les offres d'emploi ayant abouti au recrutement d'un demandeur d'emploi dont la modalité d'accompagnement était renseignée en 2017 (cf. graphique 17), on observe que. :

- ◆ les offres traitées en accompagnement ayant abouti à un recrutement ont concerné un demandeur d'emploi en modalité « renforcé » ⁴² dans 23,8 % des cas alors que les offres traitées en appui qui ont été pourvues ont concerné un demandeur d'emploi en « renforcé » dans 21,3 % des cas ;
- ◆ les offres traitées en accompagnement ayant abouti au recrutement ont concerné un demandeur d'emploi en modalité « suivi » dans 27,6 % des cas contre 30,0 % des demandeurs d'emploi recrutés sur une offre traitée en appui ;
- ◆ les écarts ne sont pas significatifs s'agissant des recrutements de demandeurs d'emploi en modalités « guidé » et « global » selon que l'offre pourvue était traitée en appui ou en accompagnement.

Graphique 17 : Répartition des demandeurs d'emploi ayant fait l'objet d'un recrutement (mise en relation positive) par type d'accompagnement en 2017



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

NB: la part résiduelle des demandeurs d'emploi suivis sous d'anciennes modalités (0,8 % pour les offres en accompagnement et 1,3 % pour les offres en appui) ne figure pas sur le graphique ; les offres pour lesquelles la modalité de service au demandeur d'emploi n'était pas renseignée ont été neutralisées dans le calcul du total.

⁴² Les modalités « suivi », « guidé », « renforcé » et « global » sont des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi différenciées selon l'intensité de l'accompagnement offert et les besoins des demandeurs d'emploi (cf. annexe traitant de la prise en charge et des services aux demandeurs d'emploi).

4.1.2. L'offre de services fait l'objet d'une satisfaction moyenne en hausse de la part des employeurs par rapport à 2014, mesurée par l'ICT 12

L'ICT 12 mesure le taux de satisfaction des entreprises concernant le traitement de leur dernière opération de recrutement par Pôle emploi.

Cet indicateur mensuel fait l'objet d'une restitution trimestrielle sur la base d'un questionnaire adressé par courriel aux employeurs ayant confié des offres à Pôle emploi et dont les offres ont été clôturées au cours du mois précédent. L'enquête locale pour le premier trimestre 2018 a reçu un nombre de réponses supérieur à 15 000 pour environ 202 000 envois, soit un taux de retour de 8 %⁴³. La restitution publique de cet indicateur est réalisée au niveau des directions territoriales uniquement, étant donné le faible nombre de réponses dans certaines agences.

En 2015, l'ICT 12 se situait en dessous de la cible fixée à 69 % mais l'action de Pôle emploi a permis d'améliorer cette performance, avec un dépassement de la cible fixée à 70 % pour les années 2016 et 2017 (cf. tableau 17 et graphique 18).

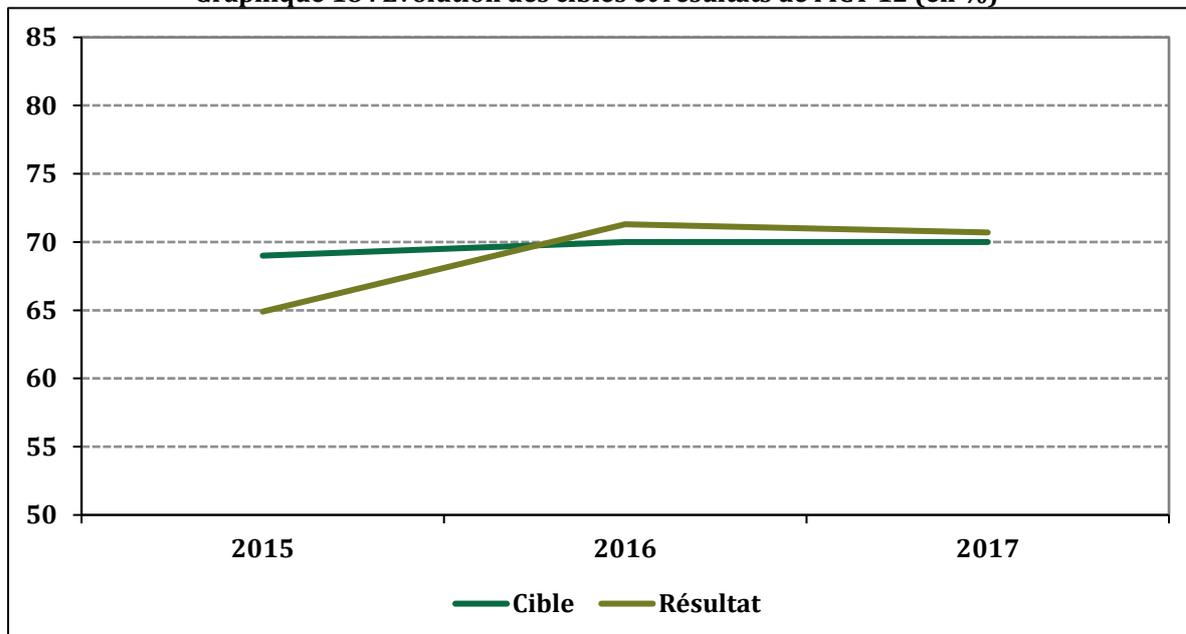
La mission d'évaluation à mi-parcours avait préconisé que la cible pour l'année 2018 soit modérément rehaussée avec une attention particulière s'agissant de la satisfaction des petites entreprises et de l'amélioration des conseils sur les aides et mesures destinées à aider les entreprises à pourvoir un poste en cas de difficultés de recrutement.

Tableau 17 : Cibles et résultats ICT 12 (en %)

-	2014	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017 (pts)
Cible	-	69,0	70,0	70,0	+ 1,0
Résultat	65,1	64,9	71,3	70,7	+ 5,8

Source : Pôle emploi.

Graphique 18 : Évolution des cibles et résultats de l'ICT 12 (en %)



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

⁴³ Fiche méthodologique relative à l'ICT 12, Pôle emploi. Par ailleurs, les informations communiquées par Pôle emploi indiquent une durée moyenne annuelle de passation du questionnaire « entreprise » de l'ordre de 5 minutes 30 sur les dernières vagues d'enquête réalisées.

Annexe II

L'évolution de cet indicateur de satisfaction est probablement à relier aux actions mises en œuvre par Pôle emploi et notamment à la spécialisation des conseillers « entreprises », ainsi qu'avait déjà pu le souligner la mission d'évaluation à mi-parcours⁴⁴.

De manière plus détaillée, pour l'année 2018, un écart important demeure en termes de satisfaction, selon que l'offre d'emploi bénéficie d'un accompagnement (84 %) ou d'un simple appui (61 % de satisfaction)⁴⁵.

Entre 2016 et 2017, aucune amélioration de la satisfaction pour les offres en appui n'est d'ailleurs constatée, ceci pouvant être lié à la mauvaise compréhension persistante par les employeurs du contenu de ce service limité d'« appui », qui consiste pour l'essentiel au dépôt d'offres en ligne et à la consultation de profils (cf. tableau 18).

De manière générale, les données ci-après ne sont disponibles que pour les années 2016 à 2017, l'opérateur n'ayant pu les produire sur une série plus longue. Les constats opérés doivent donc, de ce fait, être appréciés avec prudence.

**Tableau 18 : Résultats de l'indicateur d'éclairage déclinant l'ICT 12 par type de service
(de janvier à octobre, en %)**

	2016	2017	Évolution 2016/2017 (pts)
Accompagnement	82	84	+ 2
Appui	61	61	0

Source : Mission (d'après données DARES sur les indicateurs d'éclairage de la convention).

L'analyse des résultats de l'ICT 12 par taille d'entreprise traduit une amélioration générale de la satisfaction pour les entreprises de 50 salariés et plus. **En revanche, les entreprises de moins de 50 salariés voient leur satisfaction rester plus faible** (cf. tableau 19), indiquant que l'objectif de meilleure prise en compte de la situation spécifique des TPE et PME demeure un enjeu pour Pôle emploi. La comparaison en 2017 de la satisfaction selon la taille de l'entreprise montre ainsi un écart en niveau entre les entreprises de plus de 50 salariés (aux alentours de 80 %) et celles de moins de 50 salariés (autour de 70 %) (cf. graphique 19).

**Tableau 19 : Résultats de l'indicateur d'éclairage déclinant l'ICT 12 par taille d'entreprise
(de janvier à octobre, en %)**

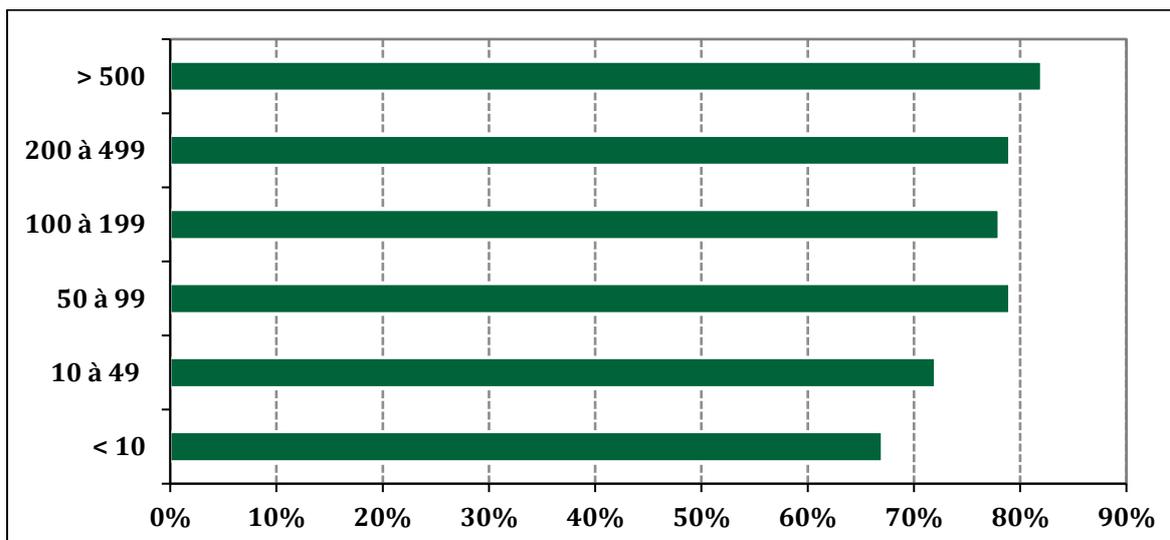
Taille de l'entreprise	2016	2017	Évolution 2016/2017 (pts)
Moins de 10	67	67	0
10 à 49	74	72	- 2
50 à 99	78	79	+ 1
100 à 199	76	78	+ 2
200 à 499	77	79	+ 2
Plus de 500	81	82	+ 1

Source : Mission (d'après données DARES sur les indicateurs d'éclairage de la convention).

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 5.

⁴⁵ Les enquêtes locales de satisfaction réalisées mensuellement par mail auprès des entreprises ayant clôturé une offre au cours du mois précédent sont déclinées une fois par an par type de services (appui et accompagnement).

Graphique 19 : Comparaison des résultats de l'ICT 12 par taille d'entreprise (de janvier à octobre 2017, en %)



Source : Mission (d'après données DARES sur les indicateurs d'éclairage de la convention).

4.2. L'architecture de ces indicateurs et leur périmètre interrogent quant à leur pertinence et leur robustesse dans l'évaluation de l'action de Pôle emploi

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission, notamment membres du comité technique tripartite (CTT) chargé de définir annuellement les cibles des indicateurs de résultat, ont fait part de marges d'amélioration quant aux indicateurs relatifs à l'offre de service aux entreprises. Les principaux points soulevés concernent :

- ◆ la grande complexité de détermination des indicateurs ;
- ◆ le manque d'ambition des cibles retenues chaque année, dont le niveau est souvent inférieur à la performance constatée l'année précédente.

4.2.1. Les ICT 10 et 11, fortement corrélés, peuvent comporter un biais lié à l'affectation des offres d'emploi en modalité « accompagnement »

La régression linéaire des évolutions mensuelles des indicateurs ICT 10 et ICT 11 entre janvier 2014 et décembre 2017 confirme la corrélation de 85 %⁴⁶ observée à mi-parcours et plaide en premier lieu pour une remise en question de deux indicateurs distincts dans la convention tripartite à venir.

Les ICT 10 et 11 mesurent le degré d'intermédiation et de placement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi, s'agissant des seules offres traitées en accompagnement, c'est-à-dire bénéficiant des services les plus étendus de la part de l'opérateur. Dans cette mesure, ces deux indicateurs peuvent comporter un biais, lié à l'affectation des offres entre traitement en appui ou en accompagnement par Pôle emploi : ils sont susceptibles d'être affectés par la modalité d'accompagnement choisie par le conseiller. Cet indicateur n'incite donc pas à orienter en modalité accompagnement les offres difficiles à pourvoir.

⁴⁶ Sur la base de la régression réalisée par la mission d'évaluation à mi-parcours, l'actualisation de la droite d'ajustement linéaire calculée aboutit au résultat : $ICT\ 11 = 0,85\ ICT\ 10 - 0,1020$ ($R^2 = 0,98$).

Annexe II

Par ailleurs, la mesure de l'action de Pôle emploi s'agissant des offres traitées en appui, qui représentent plus de 70 % du volume moyen des offres d'emploi, n'est pas assurée par le biais des indicateurs stratégiques existants, ce qui empêche une appréciation globale de l'ensemble des services déployés par Pôle emploi en dehors d'un traitement en accompagnement : outils numériques, aide à la rédaction des offres disponible pour les offres traitées en appui.

Proposition opérationnelle n° 3 : Dans le cadre de la future convention tripartite, définir un ou plusieurs indicateurs permettant de mieux mesurer la valeur ajoutée de Pôle emploi, s'agissant en particulier du placement des demandeurs d'emploi, afin de recentrer l'évaluation sur le cœur de cible de l'action de Pôle emploi, et étendre leur périmètre aux offres faisant l'objet d'autres services que le conseil au recrutement et la présélection.

4.2.2. Les modalités d'évaluation de la satisfaction des entreprises par l'ICT 12 et le faible taux de retour constaté limitent sa robustesse

La mission a relevé le faible taux de réponse pour construire l'ICT 12, à 8 % en moyenne. Ce taux est encore plus faible au niveau de certaines agences, ce qui justifie selon Pôle emploi une restitution publique des résultats au niveau des directions territoriales et non des agences. Le fait que le questionnaire ne soit pas adressé immédiatement après la clôture de l'offre mais quinze jours après peut expliquer en partie le faible nombre de réponses.

À titre de comparaison, les questionnaires de satisfaction adressés par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) immédiatement à l'issue d'un recrutement ont reçu un taux de retour de 38 % en 2017.

En outre, le périmètre de l'ICT 12 conduit à n'évaluer que la satisfaction des recruteurs ayant confié des offres à Pôle emploi et qui ont été clôturées au cours du mois précédent. Sont ainsi exclus de l'évaluation réalisée les employeurs disposant d'offres non clôturées ainsi que, le cas échéant, ceux qui choisiraient de retirer leurs offres, pour des raisons pouvant éventuellement tenir à une insatisfaction eu égard aux services offerts par Pôle emploi.

Proposition opérationnelle n° 4 : Dans l'optique de mesurer la satisfaction d'une part plus significative et représentative des employeurs en interaction avec Pôle emploi dans le cadre de la future convention tripartite, il est proposé de :

- ◆ mettre en place un dispositif de recueil « à chaud », sous deux jours ouvrés, de la satisfaction des employeurs ayant procédé à un recrutement *via* leur espace en ligne ou application mobile sous un format visuel et rapide à remplir ;
- ◆ étendre le recueil de la satisfaction aux entreprises ayant clôturé des recrutements mais étant toujours en processus de recrutement pour d'autres offres d'emploi ainsi qu'aux entreprises ayant décidé de retirer leur(s) offre(s) ;
- ◆ compléter le recueil de la satisfaction « à chaud » par des enquêtes qualitatives à 6 ou 12 mois du recrutement, le cas échéant sous forme d'entretien avec l'employeur à l'initiative du conseiller « entreprises », pour déterminer si l'intermédiation et le placement réalisés ont correspondu aux attentes de l'employeur ;
- ◆ enrichir le suivi de la satisfaction et de la qualité des services offerts par des enquêtes et démarches « mystères ».

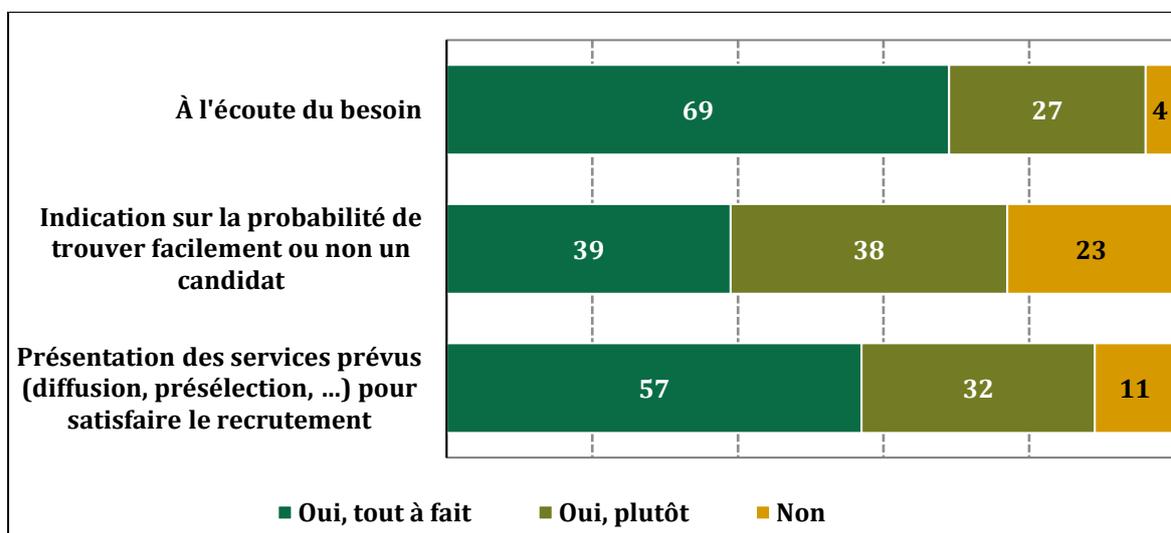
4.3. L'analyse de la performance de Pôle emploi dans le cadre de la convention nécessiterait d'être complétée

4.3.1. L'évaluation de la satisfaction des entreprises par l'indicateur ICT 12 doit être complétée par l'analyse de l'ensemble des résultats des enquêtes locales

L'analyse des résultats des enquêtes locales pour le premier trimestre 2018 permet d'enrichir la compréhension des attentes des entreprises à l'égard de l'offre de services de Pôle emploi.

S'agissant de la définition du besoin de recrutement, les entreprises interrogées sont 72 % à avoir eu un échange avec un conseiller pour préciser leur besoin de recrutement. La compréhension du besoin et les conseils apportés apparaissent satisfaisants en termes d'écoute et de présentation de l'offre tandis que la fourniture d'informations sur la probabilité de trouver facilement un candidat ne donne pleine satisfaction qu'à 39 % des recruteurs, mais progresse de trois points par rapport à l'année 2017 (cf. graphique 20).

Graphique 20 : Questions relatives à la compréhension du besoin et aux conseils apportés par le conseiller (en %)

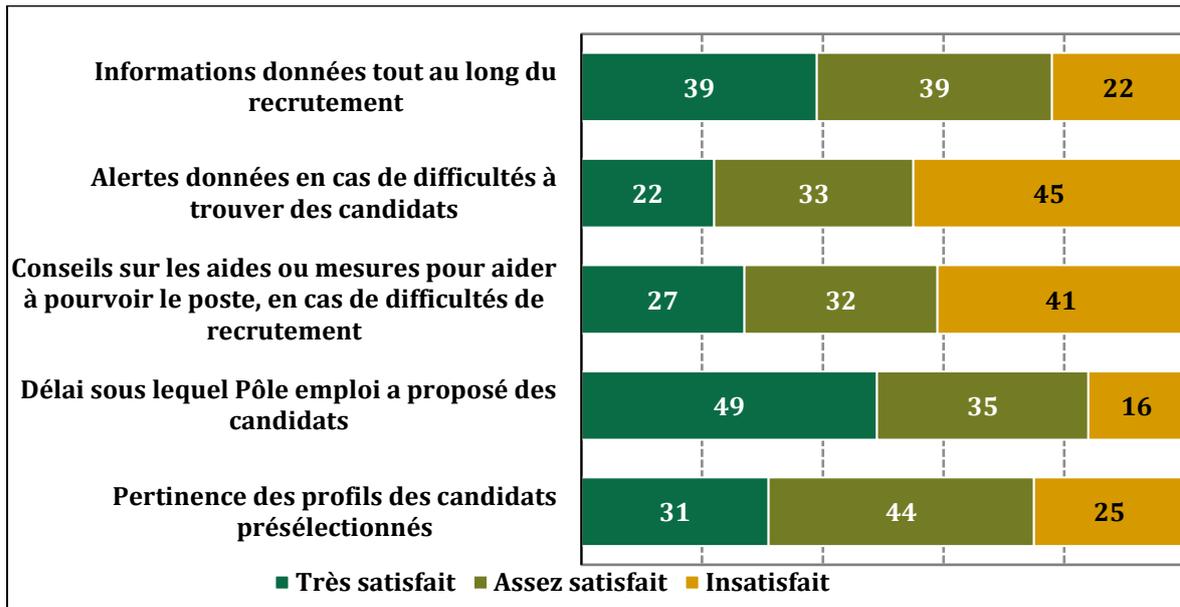


Source : Enquêtes locales, résultats nationaux du 1^{er} trimestre 2018, direction de la qualité de service de Pôle emploi et Institut IPSOS.

Le suivi du recrutement présente une marge de progression plus importante (cf. graphique 21), en particulier en ce qui concerne :

- ◆ les alertes données en cas de difficultés à trouver des candidats (situation de tension sur la demande d'emploi) ;
- ◆ les conseils sur les aides et mesures permettant de faciliter le recrutement ;
- ◆ la pertinence des candidats présélectionnés.

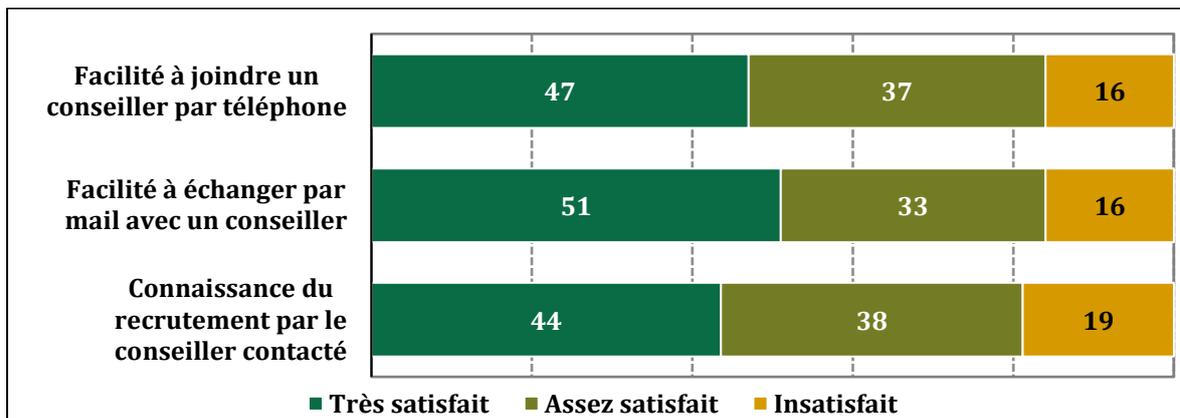
Graphique 21 : Questions relatives au suivi du recrutement par le conseiller (en %)



Source : Enquêtes locales, résultats nationaux du 1^{er} trimestre 2018, direction de la qualité de service de Pôle emploi et Institut IPSOS.

Les contacts que les employeurs ont avec leur conseiller durant le recrutement donnent lieu à des taux de satisfaction importants, notamment s'agissant de la facilité à joindre le conseiller, que ce soit par téléphone ou par mail. La connaissance du recrutement par le conseiller contacté fait l'objet d'une moindre satisfaction et figure parmi les cinq principaux motifs de non satisfaction relevés lors des enquêtes locales (cf. graphique 22).

Graphique 22 : Questions relatives aux contacts avec le conseiller durant le recrutement (en %)



Source : Enquêtes locales, résultats nationaux du 1^{er} trimestre 2018, direction de la qualité de service de Pôle emploi et Institut IPSOS.

4.3.2. Certains résultats d'activité plus spécifiques ne sont plus suivis alors qu'ils constituent une mesure complémentaire de la qualité de l'offre de services

La convention tripartite 2012-2014 comprenait cinq indicateurs relatifs à l'activité « entreprises ». Deux de ces indicateurs présentent des caractéristiques identiques et couvrent un périmètre relativement proche d'un indicateur de l'actuelle convention (cf. tableau 20).

Annexe II

Tableau 20 : Indicateurs de la convention 2012-2014 et de la convention 2014-2018 présentant des caractéristiques proches

Convention 2012-2014	Convention 2015-2018
ICT 9 : part des offres avec présélection satisfaites avec mise en relation positive	ICT 10 : part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi
ICT 10 : taux de satisfaction des employeurs-clients sur l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins	ICT 12 : taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi (sur la base de l'ensemble des offres confiées à Pôle emploi, mesurées au moment de la clôture)

Source : Mission.

En revanche, les autres indicateurs de la convention tripartite 2012-2014 mesuraient des résultats d'activité spécifiques de Pôle emploi et n'ont pas été repris dans l'actuelle convention (cf. tableau 21).

La mission a pu constater que l'attention portée aux résultats et aux indicateurs de la convention tripartite, jusqu'au niveau de l'agence, avait eu tendance à occulter le suivi complémentaire des performances liées aux actes métiers (délai moyen de satisfaction des offres, cf. tableau 22, part des demandeurs d'emploi disposant d'un CV en ligne), permettant en particulier d'apprécier plus finement les actions entreprises⁴⁷.

Tableau 21 : Indicateurs d'activité de la convention 2012-2014, non repris par la convention 2015-2018

Indicateur	Intitulé
ICT 11	Délai moyen de satisfaction des offres avec présélection
ICT 12	Part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par le demandeur d'emploi
ICT 13	Part des demandeurs d'emploi inscrits disposant d'un CV sur la banque des profils en ligne

Source : Convention tripartite 2012-2014.

Tableau 22 : Délai de satisfaction des postes par modalité (de janvier à fin octobre, en jours)

	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017
Total	31,4	36,4	39,1	+ 7,7
Accompagnement au recrutement	25,7	30,1	37,6	+ 11,9
Appui au recrutement	33,6	39,5	39,6	+6,0
Écart appui/accompagnement	7,9	9,4	2,0	5,9

Source : Mission (d'après données DARES sur les indicateurs d'éclairage de la convention).

Proposition opérationnelle n° 5 : Dans le cadre de la future convention tripartite et sur la base d'une consultation externe des employeurs, déterminer une liste d'actes métier devant faire l'objet d'un suivi plus spécifique en termes de performance, en particulier le délai moyen de satisfaction des offres.

⁴⁷ L'étude *LinkedIn Talent Solutions* sur les tendances du recrutement en France en 2017, menée auprès de 283 responsables d'équipe français indique que les recruteurs se préoccupent en priorité du temps nécessaire pour parvenir à une embauche (53 % des répondants), de la durée pendant laquelle les nouvelles recrues restent dans l'entreprise (48 %), de la satisfaction des responsables recrutement (39 %) et du nombre de candidats recrutés (33 %).

5. La future convention tripartite doit permettre de mieux cibler l'offre de services aux entreprises et de la rendre plus lisible et adaptée à leurs besoins

5.1. L'efficacité de l'offre peut être accrue, par recentrage sur les missions à plus forte valeur ajoutée

La planification de l'activité des conseillers « entreprises » regroupe quatre catégories :

- ◆ l'accueil des entreprises et le recueil des offres d'emploi ;
- ◆ le traitement des offres d'emploi ;
- ◆ la relation entreprise et la prospection ;
- ◆ la mise en œuvre de la méthode de recrutement par simulation (MRS).

L'analyse de la part des différentes activités planifiées en 2017 permet de constater que l'accueil des entreprises et le recueil d'offres concentrent 40 % de l'activité alors que la prospection et les activités de services plus étendues (MRS) représentent respectivement 21 % et 6 % du temps-agent cette même année.

Sur la période couverte par la convention tripartite le poids de ces différentes activités est demeuré relativement stable au cours du temps (cf. tableau 23 et graphique 23). Les évolutions les plus notables concernent :

- ◆ la hausse de l'activité de suivi de la relation avec les entreprises ainsi que la prospection ;
- ◆ la baisse des activités d'accueil/recueil des offres et de traitement des offres d'emploi.

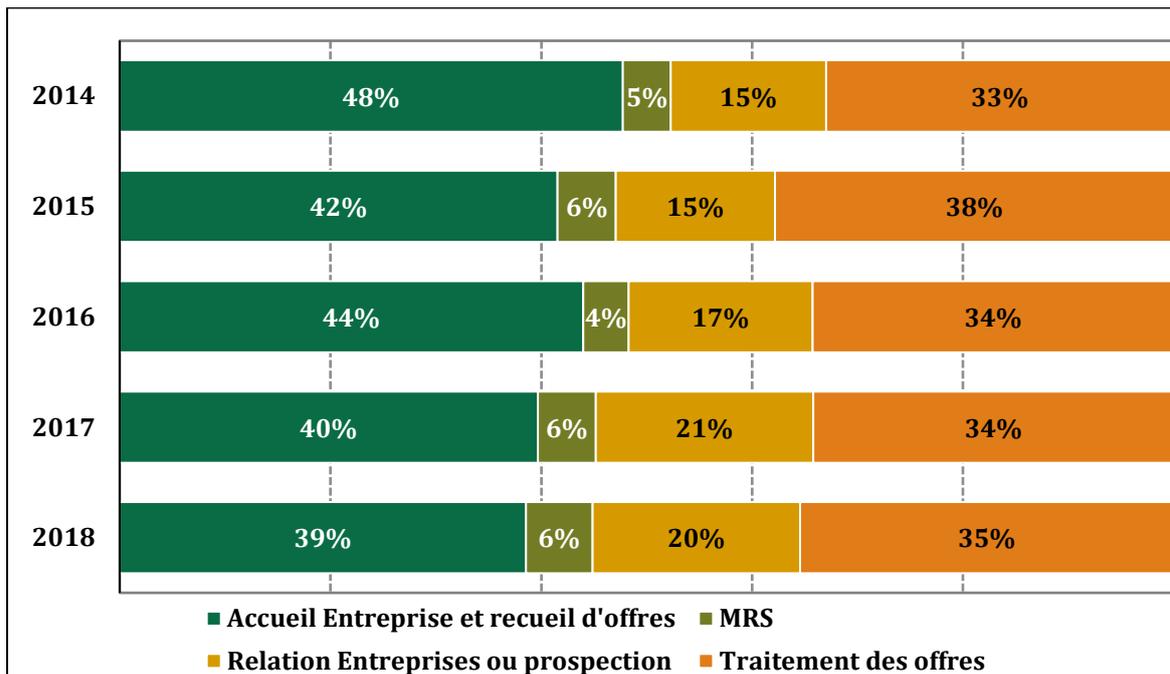
À l'occasion de cette analyse de la planification de l'activité des conseillers « entreprises » de Pôle emploi, la mission a constaté le faible niveau de détail concernant les différentes activités exercées. En particulier, il aurait été souhaitable que cette planification permette de distinguer plus nettement ce qui ressort d'un accueil d'information de premier niveau et ce qui concerne le recueil d'offres. De la même manière, l'activité de « traitement des offres » ne comporte aucune déclinaison par type de service mobilisé.

Tableau 23 : Planification des activités des conseillers entreprises (en % de jours planifiés)

Année	Accueil entreprise et recueil d'offres	Traitement des offres	Relation entreprises / prospection	MRS
2014	48	33	15	5
2015	42	38	15	6
2016	44	34	17	4
2017	40	34	21	6
2018 (janv. - mai)	39	35	20	6

Source : Mission (d'après données de planification d'activité RDVA de Pôle emploi et homogénéisation des séries temporelles).

Graphique 23 : Évolution des activités planifiées pour les conseillers entreprises



Source : Mission (d'après données de planification d'activité RDVA de Pôle emploi et homogénéisation des séries temporelles).

5.1.1. Le traitement de certaines tâches de moindre valeur ajoutée devrait être repensé

5.1.1.1. La mission de recueil et de diffusion des offres d'emploi est largement assurée par le secteur concurrentiel

L'activité d'accueil des entreprises et du recueil des offres conserve un poids prépondérant (40 % en 2017), même si son poids relatif dans l'activité des conseillers « entreprises » a diminué de 8 points depuis 2014 (cf. tableau 23). Ce segment de marché est, en effet, désormais dominé par le secteur privé, bien que Pôle emploi reste le principal site de dépôt d'offres avec 3,4 millions d'offres directement déposées en 2017. Le dépôt d'offres chez Pôle emploi est effet gratuit, contrairement aux sites privés.

Selon les entreprises rencontrées par la mission le dépôt d'offre sur les sites Internet privés est jugé généralement « plus rapide » et « plus simple de mise en œuvre », en particulier pour les TPE et PME qui ont indiqué recourir plus régulièrement à d'autres plateformes comme Leboncoin.fr (cf. encadré 21). D'ailleurs, la part des offres agrégées par Pôle emploi parmi les offres sur *www.pole-emploi.fr* est désormais prépondérante, à 56,3 % en moyenne trimestrielle sur la période T2 2015-T4 2017 (cf. 2.4.2).

Encadré 21 : Positionnement de l'offre du site Leboncoin.fr

Typologie des entreprises utilisatrices :

- marché des employés : 2 % de grandes entreprises ou de professionnels du recrutement ; 19 % de PME et 79 % de TPE ;
- marché des cadres : 13 % de grandes entreprises, 57 % de PME, 23 % de TPE/SU et 7 % d'ONG.

La notoriété du site est mesurée par son audience : 2^e acteur privé de l'emploi avec 3,1 millions de consultations par mois (audience Médiamétrie Global – mars 2018).

Source : Mission (d'après données transmises par Le Bon Coin).

Annexe II

Pôle emploi explique en partie son plus grand formalisme (cf. encadré 22) dans le contrôle des offres d'emploi qu'il diffuse par son rôle de « tiers de confiance » chargé de garantir aux demandeurs d'emploi que les offres auxquels ils accèdent :

- ◆ ne présentent pas de caractère frauduleux⁴⁸ ;
- ◆ répondent aux critères de légalité définis par le code du travail, en particulier s'agissant de l'absence de discrimination au sens de l'article L. 1132-1 du Code du travail⁴⁹.

Par ailleurs, Pôle emploi insiste sur l'importance du contact téléphonique avec l'entreprise au stade de la création de l'espace recruteur afin de présenter les services offerts et de créer un lien direct avec l'employeur⁵⁰.

Encadré 22 : Processus mis en place par Pôle emploi pour lutter contre les offres d'emplois illégales ou frauduleuses

Conformité des offres au cadre légal :

- mise à disposition de référentiels, de formations et d'une animation thématique à destination des conseillers « entreprises » ;
- mise en place d'un moteur d'analyse lexical bloquant la diffusion des offres déposées en ligne et qui sont non conformes, avec un signalement aux conseillers « entreprises » (27 % des offres bloquées dont 72 % acceptées après mise en conformité à la suite d'un contact avec le recruteur) ;
- lancement de campagnes de sensibilisation des recruteurs et des sites partenaires, élaboration d'un label qualité des offres d'emploi et construction d'une API de contrôle automatique de la légalité des offres.

Lutte contre la fraude :

- création d'un service de gestion des droits de tous les « espaces recruteurs » rattachés à une même entreprise par un correspondant de confiance désigné par l'entreprise (plus de 1 000 entreprises utilisatrices) ;
- organisation de campagnes de sensibilisation des recruteurs et des candidats par mail ainsi que sur les réseaux sociaux ;
- développement d'alertes contextualisées contre les risques d'hameçonnage dans les espaces personnels au moment de la création ou de la connexion ;
- mise en place d'un outil d'intelligence artificielle destiné à détecter les comportements de dépôt d'offre à risque.

Source : Pôle emploi.

⁴⁸ Les pratiques de fraude concernent le contact direct de candidats à partir de leur profil, l'exploitation des offres d'emploi et l'hameçonnage des codes de connexion des « espaces recruteurs ».

⁴⁹ L'origine, le sexe, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, la situation de famille, l'état de grossesse, les caractéristiques génétiques, l'appartenance ou la non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, les opinions politiques, les activités syndicales ou mutualistes, les convictions religieuses, l'apparence physique, le nom de famille, le lieu de résidence, l'état de santé, le handicap, la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, la perte d'autonomie, la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, la domiciliation bancaire.

⁵⁰ Au bénéfice de la contradiction, Pôle emploi indique que l'accueil des entreprises est une composante importante de service public et que le contact permet de présenter l'offre de services, les outils de recrutement à disposition des employeurs (PMSMP, AFPR, POE) et les dispositifs gouvernementaux (PEC, emplois francs, embauches PME, etc.).

Toutefois, la mission a identifié trois raisons qui plaident en faveur d'une évolution du dispositif de validation des offres actuellement en place chez Pôle emploi :

- ◆ Pôle emploi estime que 25 000 offres n'étaient pas conformes en 2017, pour cause d'illégalité ou de fraude, ce qui représente 0,3 % de l'ensemble des offres diffusées cette année-là. Un contrôle essentiellement manuel, *a priori* et systématique pour les offres reçues par téléphone, en agence ou à l'issue d'une action de prospection⁵¹, apparaît donc excéder les diligences attendues eu égard à l'ampleur du phénomène ;
- ◆ la part des offres agrégées depuis les sites partenaires de Pôle emploi se situant à plus de 50 % de l'ensemble des offres diffusées, une exigence renforcée peut être prévue dans le cadre des partenariats conclus s'agissant de l'exercice des contrôles par les partenaires eux-mêmes⁵² ;
- ◆ un parangonnage réalisé avec l'APEC, toutes réserves formulées eu égard à une comparaison terme à terme entre les deux structures⁵³, permet d'identifier deux gains d'efficacité liés, d'une part, à un élargissement du périmètre des offres faisant l'objet d'un contrôle automatisé de premier niveau de légalité et de fraude, et, d'autre part, à un traitement manuel plus performant des offres d'emploi. Les travaux de la direction de la prévention des fraudes et du contrôle interne de l'opérateur menés en 2017 montrent que l'efficacité de ces contrôles est perfectible⁵⁴.

Proposition opérationnelle n° 6 : Expertiser les modalités d'élargissement du périmètre des offres d'emploi faisant l'objet d'un contrôle automatisé de premier niveau sur l'ensemble des items les plus faciles, notamment par l'usage de l'API de contrôle automatisé de la légalité des offres en cours de développement.

Proposition opérationnelle n° 7 : Dans le cadre de la transparence sur le marché du travail (TMT) veiller à ce que les partenariats nouvellement conclus et, lors de leur renouvellement, les partenariats existants, prévoient un cahier des charges précis des contrôles devant être réalisés par les partenaires de Pôle emploi.

⁵¹ Cette information a été précisée lors de la phase contradictoire : sur l'ensemble des offres déposées en ligne hors agrégation (soit 65 % des offres), 14,8 % ont donné lieu à une alerte à l'issue du traitement automatisé justifiant un contrôle manuel en 2017 ; par ailleurs les autres offres déposées par téléphone ou à l'issue d'une prospection (soit 35 % des offres) ne font pas l'objet d'un contrôle automatisé de premier niveau. Les offres agrégées font l'objet d'un contrôle automatisé et retournées aux partenaires en cas d'alerte.

⁵² Au bénéfice de la contradiction, l'opérateur a précisé que les conventions passées avec les partenaires prévoient d'ores et déjà un engagement de qualité. La mission souligne la nécessité de réexaminer ces clauses et les exigences s'y rattachant dans le cadre de la reconfiguration plus générale des contrôles opérés par Pôle emploi qui sont fortement mobilisateurs de ressources.

⁵³ Au bénéfice de la contradiction, Pôle emploi souligne que lui incombent des missions de service public (intermédiation, placement des DE, fluidité du marché du travail) différentes de celles exercées par l'APEC (sécurisation des recrutements des entreprises ; collecte et diffusion des offres d'emploi) et que les publics accompagnés ne sont pas les mêmes, les cadres accompagnés par l'APEC disposant *a priori* d'une plus grande autonomie dans l'identification d'offres illégales ou frauduleuses.

⁵⁴ Le bilan de la revue de moyens de maîtrise réalisé en 2017 sur 56 agences a permis de relever une méconnaissance du processus de certification des espaces par les conseillers, à la présence de 20 % d'espaces investigués certifiés par un agent de plateforme téléphonique non habilité et à 40 % d'espaces vérifiés ne présentant pas de trace dans l'application DUNE des contacts téléphoniques sortants réalisés vers l'entreprise.

5.1.1.2. La gestion des « particuliers employeurs » apparaît lourde et de faible valeur ajoutée⁵⁵

La mission a pu constater lors de son déplacement en plateforme téléphonique pour la région Île-de-France qu'à cette période de l'année (fin juin-début juillet), 56 % des appels au 3995 avaient pour motif la certification d'un espace « particulier employeur » (sondage sur plusieurs journées au cours du mois de juillet 2018) nécessaire pour l'édition d'une attestation employeur en fin de contrat. Le cas des assistantes maternelles est apparu prépondérant dans les appels téléphoniques auxquels les membres de la mission ont assisté.

Cette activité des conseillers « entreprises », consistant à vérifier, au cas par cas, la correspondance entre le numéro de sécurité sociale déclaré par le particulier employeur et le numéro de sécurité sociale et l'adresse inscrit sur la base de données des caisses d'allocations familiales (CAF) ne présente pas de plus-value en termes d'offre de services⁵⁶ et est consommatrice de temps.

Proposition opérationnelle n° 8 : Négocier avec les organismes de sécurité sociale la mise en place d'une délivrance automatisée, *via* un croisement des bases, de l'attestation employeur pour les salariés en CESU et PAJE, afin d'éviter la création et la certification consécutive d'un espace « particulier employeur » chez Pôle emploi.

Par ailleurs, certains particuliers employeurs recourent à Pôle emploi dans le but de réaliser des recrutements et non simplement de produire une attestation employeur en fin de contrat. Les offres déposées par ceux-ci, environ 9 500, représentaient 0,3 % des offres diffusées par Pôle emploi en 2017. Plus spécifiquement, 7 200 offres étaient traitées en appui et 2 200 en accompagnement (cf. 2.3.1 et 2.3.2.1). **Le traitement par l'ensemble des agences de ces offres relevant de recruteurs spécifiques et présentant un volume faible n'apparaît pas pertinent en termes d'efficience.**

Proposition opérationnelle n° 9 : Expertiser le repositionnement du traitement de l'ensemble des offres déposées par les particuliers employeurs au niveau d'une structure unique afin de gagner en efficience.

5.1.2. La prospection et le développement de la relation « entreprises » peuvent être renforcés par redéploiement d'effectifs et faire l'objet d'une véritable stratégie territoriale sur la base des enseignements tirés des expérimentations

Les visites d'entreprise par des conseillers Pôle emploi ont diminué entre 2014 et 2017. Le nombre de visites réalisées en 2014, de plus de 72 000, n'a d'ailleurs jamais été atteint depuis au cours de la période couverte par la convention tripartite (cf. tableau 24).

Le détail des visites par taille d'établissement traduit une baisse du nombre de visites des TPE et PME (cf. graphique 24) :

- ◆ - 4 % pour les entreprises sans salarié ;
- ◆ - 15 % pour les entreprises comptant 1 à 9 salariés ;
- ◆ - 10 % pour celles dont l'effectif est compris entre 10 et 49 salariés.

⁵⁵ Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'opérateur a souligné que la centralisation en plateforme des actions de validation et de contrôle n'était pas nécessairement susceptible de conduire à des gains importants. Il a par ailleurs souligné que les particuliers employeurs sollicitant Pôle emploi attendaient de l'opérateur une réelle connaissance des candidats ce qui justifierait une action de proximité. La mission a néanmoins maintenu ses constats et proposition en l'état.

⁵⁶ Ce point est également abordé dans l'annexe traitant de la prise en charge et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

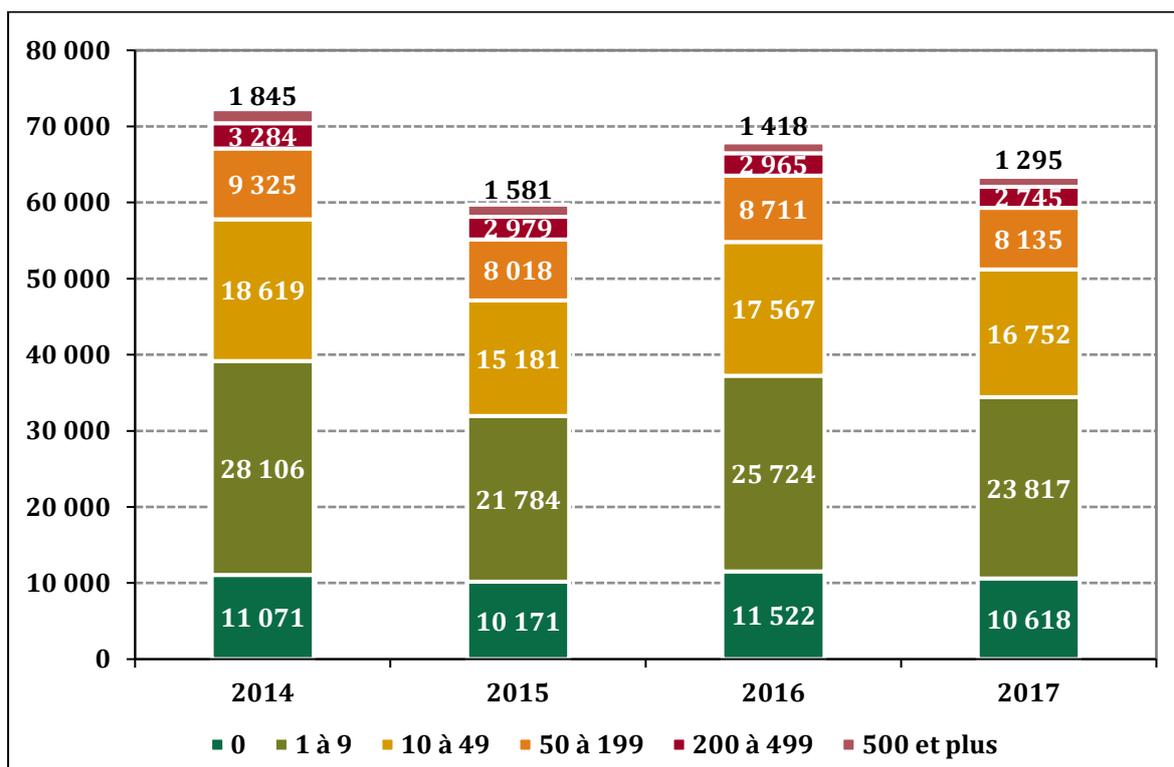
Annexe II

Tableau 24 : Nombre de visites d'entreprises par taille d'entreprise entre 2014 et mai 2018

Salariés	0	1 à 9	10 à 49	50 à 199	200 à 499	500 et plus	Total
2014	11 071	28 106	18 619	9 325	3 284	1 845	72 250
2015	10 171	21 784	15 181	8 018	2 979	1 581	59 714
2016	11 522	25 724	17 567	8 711	2 965	1 418	67 907
2017	10 618	23 817	16 752	8 135	2 745	1 295	63 362
2018 (mai)	4 461	10 391	7 707	4 187	1 348	748	28 842
Évolution 2014/2017 (%)	- 4	- 15	- 10	- 13	- 16	- 30	- 12

Source : Mission (d'après données Pôle emploi et neutralisation de la catégorie « indéfinie »).

Graphique 24 : Nombre de visites d'entreprises par taille d'entreprises entre 2014 et 2017



Source : Mission (d'après données Pôle emploi et neutralisation de la catégorie « indéfinie »).

Annexe II

Les visites ne sont certes pas le seul mode d'action vis-à-vis des TPE et PME et les déplacements en agences réalisés par la mission ont permis de constater que la collecte « d'offres utiles » par déplacements dans les entreprises, notamment de petite taille, pouvait poser des questions légitimes pour les conseillers :

- ◆ **en termes d'efficience** : les « grands comptes » (entreprises de distribution, La Poste, etc.) sont susceptibles de recruter plus de demandeurs d'emploi au cours d'une opération et acceptent plus facilement d'élargir leurs critères de sélection; cela peut s'expliquer par la volonté, justifiée, d'établir des contacts étroits avec les entreprises recrutant davantage et permettant potentiellement de placer plus de demandeurs d'emploi ;
- ◆ **en termes d'efficacité** : les employeurs peu habitués à recourir aux services de Pôle emploi, en particulier les TPE-PME, perçoivent mal l'approche d'un conseiller de Pôle emploi qui n'aurait rien à leur proposer dans l'immédiat et auquel ils n'ont que peu de temps à consacrer. Les conseillers « entreprises » rencontrés par la mission semblaient plus à l'aise avec la promotion de profils, à condition que la détermination de ceux-ci s'effectue en coordination avec les conseillers « demandeurs d'emploi ».

Pour toucher les TPE-PME, certaines agences et directions territoriales privilégient des liens de confiance avec les groupements et fédérations d'entreprises pour mieux identifier leurs besoins de main-d'œuvre et de compétences particulières. La direction territoriale de l'Eure rencontrée par la mission a par exemple lancé une opération « *Afterwork* à Pôle emploi » au cours de l'année 2018, destinée à mieux faire connaître ses services auprès d'entreprises susceptibles de relayer ces informations auprès de leurs groupements. D'autres agences participent à des « foires à l'emploi » qui doivent permettre à plusieurs recruteurs et à des demandeurs d'emploi de se rencontrer.

Proposition opérationnelle n° 10 : Recentrer la démarche de collecte des besoins de main-d'œuvre et de compétences recherchées par les entreprises au niveau des groupements et fédérations d'entreprises, branches professionnelles et collectivités territoriales par le biais de relations partenariales nouées dans les secteurs d'activités identifiés aux niveaux national et régional.

Par ailleurs, la mission a pu constater une forte disparité dans la pratique des prospections d'entreprises, laquelle est généralement laissée à l'initiative des agences (voire dans certains cas des conseillers eux-mêmes, selon leur appétence à aller sur le terrain), hormis l'existence de plans d'action nationaux intéressant certains secteurs d'activités particuliers (cf. encadré 23).

L'analyse du temps planifié pour la relation entreprise/prospection révèle à ce titre l'absence de corrélation entre la taille de l'équipe entreprise de l'agence et son activité de prospection (cf. graphique 25). L'essentiel des équipes est concentré autour de 5 ETP pour un nombre moyen de 200 jours planifiés pour cette activité, soit 1400 heures par agence, ce qui représente 17 % de l'activité.

Encadré 23 : Exemples de plans d'action nationaux pour les années 2017 et 2018

En 2017 :

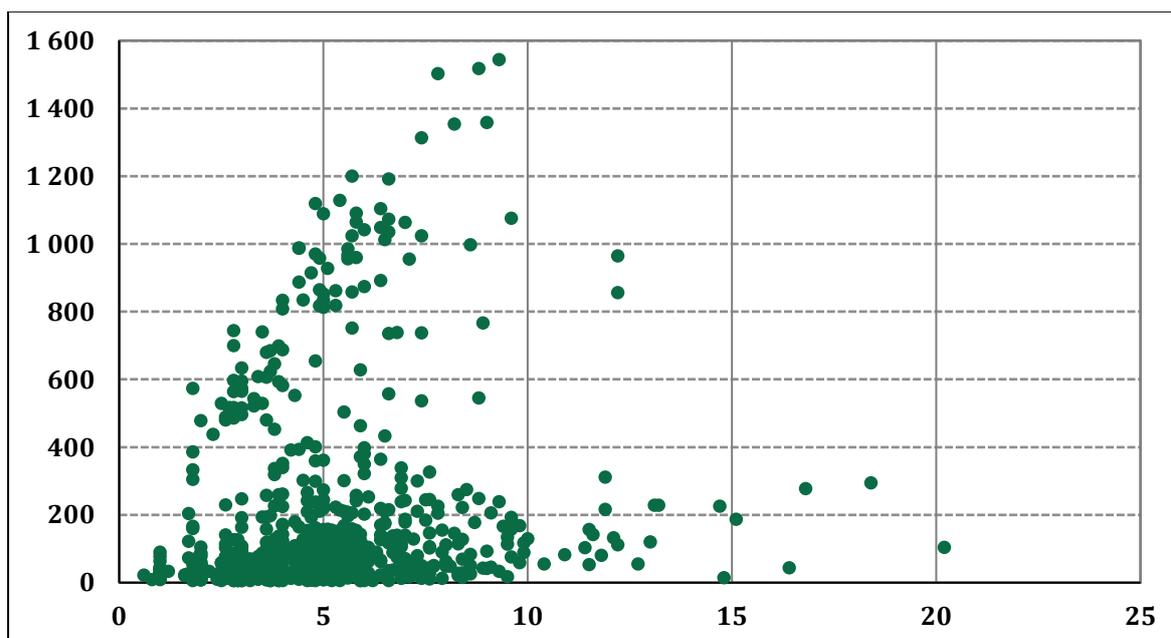
- métiers du BTP ;
- métiers de la grande distribution ;
- métiers d'aide à la vie quotidienne ;
- métiers du transport ;
- métiers du nettoyage.

En 2018 :

- métiers du numérique ;
- métiers de la sécurité ;
- métiers du nettoyage ;
- métiers du service à la personne ;
- métiers du commerce ;
- métiers du tourisme ;
- métiers du BTP (Grand Paris, Jeux Olympiques).

Source : Pôle emploi.

Graphique 25 : Répartition des agences par nombre de conseillers entreprises et nombre de jours de relation entreprise/prospection planifiés en 2017



Source : Mission (d'après données d'activité de Pôle emploi).

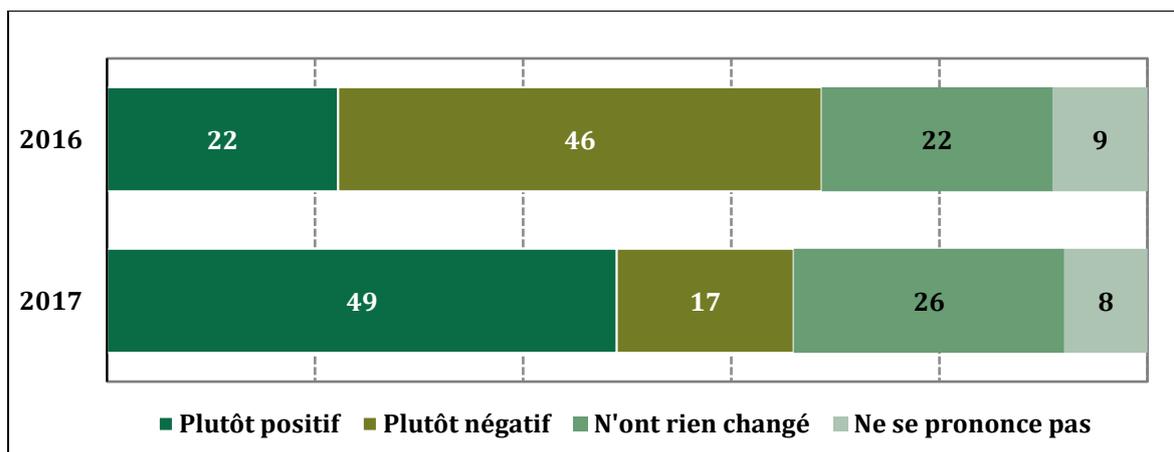
Les pistes d'amélioration de l'offre de services aux entreprises identifiées à l'issue de l'expérimentation menée en 2017 à destination des TPE et PME (cf. 3.2.2) appellent une implication plus forte des échelons de managements territoriaux (directions régionales et territoriales) afin de :

- ◆ professionnaliser et davantage cadrer stratégiquement les conseillers « entreprises » ;
- ◆ garantir la bonne collaboration entre les conseillers « entreprises » et les conseillers « demandeurs d'emploi », notamment pour identifier des profils ;
- ◆ développer les partenariats avec les acteurs locaux dans une logique de complémentarité et d'optimisation.

5.1.3. Les redéploiements d'effectifs sur des missions à plus forte valeur ajoutée supposent de développer davantage les outils informatiques des conseillers « entreprises »

La mise en place des contacts par email ainsi que mail.net⁵⁷ sont considérés par les conseillers « entreprises » comme ayant un impact positif sur la relation avec les entreprises (cf. graphique 26).

Graphique 26 : Estimez-vous que la mise en place des contacts par mail a eu un effet positif, négatif, ou n'a rien changé sur votre relation avec les entreprises (en %)



Source : Baromètre social 2017 de Pôle emploi.

En revanche, la mission a pu constater l'écart important existant entre les outils à disposition des conseillers « demandeurs d'emploi » (cf. annexe I) qui ont fortement évolué au cours de la période récente, en lien avec la modernisation des services numériques proposés aux demandeurs d'emploi, et le caractère plus ancien de l'application DUNE utilisée par les conseillers entreprises.

La mission tient à appeler la vigilance de l'opérateur sur la nécessité d'éviter un risque de divergence trop forte dans les outils utilisés par les conseillers « demandeurs d'emploi » et « entreprises », en particulier du fait de la nécessité d'une coordination étroite entre eux, pour renforcer le placement des demandeurs d'emploi et répondre aux besoins de recrutement.

⁵⁷ Mail.net est un système de messagerie électronique intégré, accessible depuis l'espace « recruteur », et qui permet de contacter à l'entreprise de contacter son conseiller.

5.2. L'organisation actuelle de l'offre de services, sous un format universel dans toutes les agences, pourrait être réinterrogée au profit d'une expérimentation d'une organisation au niveau des bassins, et s'articuler davantage avec les actions des autres acteurs

5.2.1. La logique de bassin d'emploi apparaît la plus pertinente pour les recruteurs

Les constats réalisés sur le terrain par la mission ainsi que par l'analyse des données font apparaître la pertinence de :

- ◆ disposer en agence d'une taille critique pour la définition d'une stratégie et l'animation d'une équipe (manager de proximité) ;
- ◆ avoir des interlocuteurs pertinents sur des secteurs d'activité, ce qui peut plaider pour une spécialisation au sein d'un même bassin d'emploi⁵⁸, chacun disposant d'une compétence pour l'ensemble du bassin d'emploi ; cette spécialisation n'est envisageable que dans les bassins disposant d'une densité suffisante d'agences ;
- ◆ charger la direction territoriale d'assurer le pilotage de l'offre aux entreprises, pour coordonner les différentes équipes « entreprises » (un recruteur peut en effet relever de plusieurs agences) et assurer leur collaboration avec les conseillers en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Plusieurs arguments plaident pour cette organisation :

- ◆ la structuration des différents secteurs d'activité s'inscrit au niveau d'un bassin d'emploi et non d'une agence (cf. encadré 24) ;
- ◆ le volume d'accueil physique en agence a été divisé par deux entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2017 (cf. graphique 11) et représente un canal de faible importance par rapport aux services en ligne, emails et au téléphone ;
- ◆ la restitution de l'indicateur ICT 12 de satisfaction des entreprises est réalisée au niveau de la direction territoriale, étant donné le faible nombre de répondants dans certaines agences.

Lorsque plusieurs agences existent dans un même bassin d'emploi, la question de leur coopération se pose inévitablement. C'est particulièrement le cas en matière de relations avec les entreprises puisque celles-ci raisonnent par nature à l'échelle du bassin d'emploi, voire au-delà, dans la recherche de candidats à l'embauche. La mission a constaté, à Marseille et à Saint-Etienne notamment, que certaines agences se sont spécialisées par secteur d'activité (cf. encadré 24). **Ces exemples montrent que les entreprises, notamment dans les bassins disposant de plusieurs agences, apparaissent plus attachées à la disponibilité et à l'expertise de leur conseiller qu'à sa stricte proximité géographique, se distinguant en cela des exigences qui concernent l'accueil des demandeurs d'emploi.** Ce constat est toutefois à relativiser s'agissant des zones rurales où il n'existe qu'une seule agence Pôle emploi à proximité.

⁵⁸ Par cette notion, la mission n'entend pas ici l'approche la plus étroite correspondant à de très petits territoires mais plutôt à une définition pragmatique combinant les implantations de l'opérateur et la réalité des marchés du travail locaux.

Encadré 24 : Structuration de l'offre aux entreprises au niveau du bassin d'emploi de Marseille

L'offre de services aux entreprises dans le bassin d'emploi de Marseille repose sur la spécialisation de chacune des douze agences par secteur d'activité. L'agence de Marseille-Mourepiane visitée par la mission a ainsi pour secteur d'expertise l'industrie.

Chaque équipe « entreprises » a donc vocation à promouvoir les profils de l'ensemble des demandeurs d'emploi du bassin.

La coordination entre les agences s'appuie également sur l'existence de conseillers relais qui permettent d'orienter l'entreprise vers l'agence couvrant son secteur et d'identifier les besoins de formation.

Source : Agence Pôle emploi de Marseille-Mourepiane.

5.2.2. La nécessité de disposer d'une taille minimale d'équipe « entreprises »

La question de la taille minimale des équipes « entreprises » d'une agence se pose. L'analyse de la répartition des effectifs de conseillers « entreprises » par agence, montre que la taille prépondérante des effectifs « entreprises » en agence est de 3 à 4 et que 63 agences comprennent 1 à 2 conseillers « entreprises » uniquement (cf. tableau 25). **À ce titre, la mission a constaté que le seuil de 3 à 4 conseillers « entreprises » était critique en cas de congés ou d'absence.**

Tableau 25 : Répartition des agences de Pôle emploi en fonction du nombre de conseillers « entreprises »

Nombre de conseillers « entreprises » (ETP)	Nombre d'agences
1 à 2	63
3 à 4	292
5 à 6	243
7 à 8	128
9 et plus	107

Source : Pôle emploi (données SIRH des CDI actifs au 30 juin 2018).

La mission note, en outre, que la restitution de l'indicateur ICT 12 de satisfaction des entreprises est réalisée au niveau de la direction territoriale, étant donné le faible nombre de répondants dans certaines agences.

Dans ces conditions, le sujet de la stratégie à adopter pour l'avenir à l'échelle des bassins d'emploi peut susciter diverses réponses. Deux branches alternatives semblent possibles :

- ◆ soit généraliser la répartition des secteurs d'activité, comme à Marseille ou à Saint-Etienne, entre les agences d'un même bassin d'emploi ;
- ◆ soit regrouper les équipes « entreprises » au sein d'une même agence qui travaillerait en relation avec les conseillers « demandeurs d'emploi » de toutes les agences du bassin. En raison du risque d'éloigner les agences de la relation avec les employeurs, cette solution ne paraît pas pertinente pour les zones rurales ou peu denses, mais peut être pertinente dans les zones comportant une densité suffisante d'agence⁵⁹.

Proposition opérationnelle n° 11 : Expérimenter le repositionnement de l'offre de services aux entreprises au niveau du bassin d'emploi avec une spécialisation des agences par secteur d'activité et un pilotage réalisé par la direction territoriale.

⁵⁹ Par exemple, dans les zones urbaines comportant plusieurs agences dans un petit périmètre géographique (exemples : Orléans compte 4 agences différentes, présentant toutes un service « entreprises » et plaçant potentiellement leurs demandeurs d'emploi dans les mêmes entreprises).

5.2.3. L'action de Pôle emploi devrait être davantage articulée avec les initiatives prises par les autres acteurs présents dans les territoires

La marge de manœuvre laissée aux directions régionales, territoriales ainsi qu'aux agences de Pôle emploi au niveau local suppose que celles-ci définissent une stratégie de mobilisation de l'offre de services et articulent leur action avec celle des autres acteurs présents dans les territoires. Il est en particulier attendu que les agences :

- ◆ élaborent un diagnostic territorial socio-économique s'appuyant sur les travaux réalisés en particulier par les DIRECCTE, mais aussi les conseils régionaux et les chambres consulaires ;
- ◆ identifient les services et les aides déployés par ces acteurs avec de calibrer leur offre de services et de réorienter le cas échéant une entreprise vers l'interlocuteur pertinent.

Le constat général réalisé par la mission est celui d'une coordination très variable entre Pôle emploi et les autres acteurs du territoire (collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, CCI), ce qui est cohérent avec l'étude réalisée en septembre 2017 par la direction des statistiques et des évaluations de Pôle emploi sur le thème des partenariats noués par les agences⁶⁰.

5.2.3.1. L'établissement d'un diagnostic territorial partagé permettrait d'enrichir l'analyse des marchés locaux de l'emploi

Le rapport d'évaluation de la précédente convention tripartite, pour les années 2012 à 2014, précisait que les diagnostics territoriaux constituent un document de travail destiné à permettre la personnalisation et l'adaptation de l'offre aux différents contextes locaux. Les axes structurants de ces diagnostics sont de natures économique, démographique et relatifs à la situation du marché du travail.

L'analyse comparée des diagnostics territoriaux réalisés par l'ensemble des acteurs territoriaux de certains territoires montre que l'objectif d'une mutualisation des données et des constats n'est pour l'heure pas atteint (cf. encadré 25).

⁶⁰ Comment les agences de Pôle emploi s'adaptent-elles aux spécificités de leur territoire ?, Éclairages & Synthèses, septembre 2017.

Annexe II

Encadré 25 : Analyse comparée des diagnostics territoriaux en région Centre-Val-de-Loire

Une analyse comparée des diagnostics territoriaux réalisés par Pôle emploi ainsi que la DIRECCTE, le Conseil régional et la CCI en région Centre-Val-de-Loire permet de dresser le constat suivant (cf. tableau 26) :

- seule la CCI s'appuie sur des données de diagnostic établies par d'autres acteurs du territoire, en particulier le rectorat ;
- les données partagées entre les acteurs du territoire, en particulier par Pôle emploi, relèvent pour l'essentiel des éléments statistiques établis par l'INSEE.

Tableau 26 : Comparaison des diagnostics territoriaux de Pôle emploi, de la DIRECCTE, du Conseil régional et de la CCI en région Centre-Val de Loire

	Pôle emploi	DIRECCTE	Conseil régional	CCI
Données sur la population				
Démographie	Insee	-	Insee	Insee
Mobilité de la population	Insee	-	-	-
Activité de la population	Insee	-	Insee	-
Formation	-	-	-	Rectorat, MESRI, DRAAF
Données économiques				
Tissu économique	DADS	Description	Insee	Insee, DGDDI, MTES, DGE, CRT
Créations d'entreprises	-	-	-	Insee
Mutations économiques	-	Description sur le partenariat avec le conseil régional : offre RH TPE-PME, coordination politiques de soutien à la GRH/GPECT	-	-
Données sur l'emploi				
Emploi salarié	DADS	-	-	Insee
Revenus	-	-	Verbatim	Insee, DADS
Offres d'emploi enregistrées	Pôle emploi STMT	-	-	-
Caractéristiques des embauches/DPAE	ACOSS/MSA	Taux de recours l'intérim non sourcé	-	-
Projets de recrutement des entreprises	Pôle emploi enquête BMO 2018	-	-	-
Taux de chômage	Insee	Taux de chômage non sourcé	Insee	-
Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi	Pôle emploi STMT	-	-	Pôle emploi, DARES, Insee

Annexe II

Insertion professionnelle	-	Verbatim (plan 500 000, contrats aidés)	-	-
Relations partenariales				
État des relations avec les collectivités territoriales	-	Verbatim sur les relations avec le conseil régional et les EPCI	-	-
Relations avec les chambres consulaires et les opérateurs	-	Verbatim sur les relations avec les chambres consulaires (CCI, CRMA, CT) et opérateurs (Bpifrance, Business France, Pôle emploi)	-	-

Source : Mission (d'après L'essentiel du marché du travail en région Centre-Val de Loire, Pôle emploi, Éclairages et synthèses, mai 2018 ; Fiche de contexte régional du Centre-Val de Loire au 1^{er} juillet 2017, DIRECCTE ; Site institutionnel de la région Centre-Val de Loire, consultation le 18 juillet 2018 ; Le Centre-Val de Loire en bref, édition 2018, publication CCI et Insee Centre-Val de Loire).

Il est par ailleurs notable que le document publié conjointement par la CCI et l'Insee du Centre-Val de Loire ne mentionne pas le site de Pôle emploi parmi les liens utiles, alors qu'il recense l'ensemble des directions régionales de l'État (DIRECCTE, DRDDI, DGFIP, DRAAF, DREAL), Eurostat, le site du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ainsi que le rectorat de l'académie d'Orléans-Tours et le site du tourisme.

Source : Mission.

En outre, la montée en puissance d'outils de traitement de données de masse par Pôle emploi s'agissant de l'information sur le marché du travail par bassin d'emploi devrait permettre d'enrichir ces diagnostics qui, dans leur version publique, apparaissent à ce jour très descriptifs.

Plus particulièrement, la prospection d'entreprises a semblé difficile à mettre en œuvre pour certains des conseillers « entreprises » rencontrés par la mission, en l'absence d'outil permettant de cibler utilement les établissements à contacter en dehors des plans nationaux. Un des enseignements de l'expérimentation menée en 2017 a été la pertinence de disposer d'un tel outil de ciblage des entreprises à prospecter (cf. 3.2.2).

En lien avec les activités des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), les directions régionales et territoriales de Pôle emploi pourraient être chargées de réaliser une revue des diagnostics territoriaux et, sur la base des résultats obtenus, d'engager les équipes locales à cartographier et à s'assurer qu'elles collaborent avec les acteurs disposant d'une expertise complémentaire à celle de Pôle emploi en matière de connaissance du tissu économique et d'offre de formation en particulier.

5.2.3.2. *L'inscription plus systématique des agences de Pôle emploi dans une démarche d'offre de services complémentaire aux autres initiatives locales est à rechercher*

La mission a constaté la multiplicité des actions conduites par les acteurs locaux en vue de recueillir ou susciter des offres d'emploi de la part des entreprises. Dans l'exemple d'une région visitée, le conseil régional dispose de conseillers entreprises/emploi chargé d'accompagner les projets de recrutements d'entreprises de secteurs jugés porteurs, tandis que le conseil départemental promeut auprès des entreprises des profils de demandeurs d'emploi en insertion et que l'agglomération de la ville chef-lieu de région accompagne simultanément les projets de développement d'entreprises. Pôle emploi a noué des liens avec chacun de ces acteurs mais il n'existe pas d'articulation d'ensemble en vue de la prospection des offres d'emploi auprès des entreprises.

Dans certaines régions, des démarches partenariales intégrées sont développées :

- ◆ la CAPEB du Rhône a ainsi indiqué à la mission disposer d'un contact identifié avec une équipe de conseillers « entreprises » dans une des agences de Lyon 9^e (cf. encadré 26) ;
- ◆ les acteurs locaux du bassin d'emploi d'Aubagne ont engagé une démarche partenariale visant à mobiliser l'ensemble des partenaires pour offrir des services intégrés et complémentaires aux entreprises (cf. encadré 27).

Encadré 26 : Mise en place d'un contact privilégié avec la CAPEB du Rhône

Dans le cadre du partenariat avec l'U2P, une équipe à Lyon 9^{ème} est dédiée aux relations avec la CAPEB 69. Ce contact facilite la bonne compréhension des besoins des entreprises du bâtiment, du contexte et des contraintes métiers, et permet de mobiliser plus efficacement des aides à l'adaptation au poste. Le bon fonctionnement de ce partenariat repose également sur l'implication forte du directeur de l'agence.

L'équipe de Lyon 9^e constitue aussi le point d'entrée privilégié pour la CAPEB 69 et peut relayer ses demandes auprès de l'ensemble des autres agences du Rhône.

Ce contact privilégié facilite en outre l'utilisation des services de Pôle emploi par les artisans en raison de la relation de confiance qu'ils entretiennent avec la CAPEB 69 et de la promotion que cette dernière fait du partenariat existant avec Pôle emploi.

Source : Verbatim de l'entretien avec la CAPEB du Rhône.

Encadré 27 : Démarche partenariale retenue dans le bassin d'emploi d'Aubagne

Une charte Lab'emploi a été signée par l'agence d'Aubagne avec l'Union pour les entreprises des Bouches-du-Rhône (UPE 13-MEDEF), la Ville d'Aubagne, la Communauté d'Aubagne et du Pays de l'Étoile, la DIRECCTE 13 et la Mission locale d'Aubagne et du Bassin de l'Huveaune. L'objectif de cette convention est d'identifier collectivement des solutions facilitant l'appariement. Plusieurs objectifs sont prévus :

- le partage d'un diagnostic socio-économique du territoire ;
- la définition de cibles communes et de plans d'actions partagés à mener ;
- l'accompagnement des entreprises pour identifier et formuler leurs besoins ;
- l'expertise dans la formulation des profils de postes recherchés par les employeurs ;
- la promotion des profils des demandeurs d'emploi auprès des entreprises ;
- l'insertion durable des demandeurs d'emploi en entreprise ;
- l'identification des scénarios d'évolution des métiers et des compétences ;
- la démarche d'anticipation sur les formations à mettre en œuvre pour les demandeurs d'emploi.

Source : Agence Pôle emploi d'Aubagne.

5.3. L'offre aux entreprises de Pôle emploi peut être rendue plus lisible et compréhensible par l'ensemble des entreprises

5.3.1. La distinction entre les deux modalités d'offre de services n'apparaît pas toujours lisible pour les employeurs

La mission a fait le constat, déjà formulé par la mission d'évaluation à mi-parcours de la convention, de la reprise par les conseillers de la distinction « appui/accompagnement », qui avait à l'origine une vocation purement interne à Pôle emploi, mais qui est utilisée lors des échanges avec les entreprises.

Outre que le processus de certification de l'espace recruteur par le biais d'un appel téléphonique peut laisser penser à l'ensemble des entreprises que Pôle emploi va leur proposer des services de recrutement étendus, le terme « d'appui » apparaît trompeur par rapport au contenu et à l'intensité de services qu'il recouvre.

Pour beaucoup d'entreprises rencontrées par la mission, il importe que l'offre de services de Pôle emploi soit plus lisible.

Proposition opérationnelle n° 12 : Proposer une offre de services par modules indépendants pouvant être activés en fonction des besoins de l'entreprise, sur la base de la formule retenue lors de l'expérimentation TPE-PME.

Proposition opérationnelle n° 13 : Présenter l'offre de services de Pôle emploi de manière plus ergonomique sur l'espace « entreprises » du site *www.pole-emploi.fr*, sur la base de la formule retenue lors de l'expérimentation TPE-PME.

5.3.2. L'offre digitale aux entreprises doit s'accompagner de démarches visant à en faciliter l'appropriation

Pôle emploi développe des actions spécifiques pour accompagner les demandeurs d'emploi les plus éloignés du numérique (cf. annexe I), notamment par le biais d'ateliers présentant les outils numériques de Pôle emploi, *via* la présence de jeunes en service civique en accueil en libre-accès sur des postes informatiques et par une attention particulière dans la présentation des informations et des scripts informatiques.

Étant donné la très grande différence d'acculturation au numérique entre les demandeurs d'emploi et les entreprises, la priorité accordée par l'opérateur aux premiers apparaît justifiée. Dans une moindre mesure et de manière très ciblée, notamment pour les TPE-PME et les entreprises familiales généralement moins rompues à l'utilisation d'Internet, un enjeu concerne la capacité de Pôle emploi à pouvoir :

- ◆ identifier et accompagner les recruteurs qui rencontrent des difficultés dans l'utilisation des services digitaux, en particulier *via* la mise en place d'un *chatbot* ;
- ◆ aider les TPE et PME à faire l'usage le plus performant des outils digitaux proposés, en particulier la navigation dans la base de CV et l'appropriation de la démarche de recrutement par les compétences.

Cette attention aux recruteurs éloignés du numérique pourrait en outre contribuer à améliorer la connaissance des services de Pôle emploi par les recruteurs, à accroître leur fidélisation et renforcer leur satisfaction.

5.4. La prise en compte des besoins et contextes spécifiques de l'ensemble des entreprises devra être plus précisément pointée par la future convention

L'existence d'un fort volume d'offres d'emploi identifiées comme non pourvues (4,7 % en 2017)⁶¹, dans un contexte de chômage de masse, doit faire l'objet d'une attention et de réponses adaptées.

Pôle emploi a développé des actions ciblées sur les secteurs en tension de recrutement comme la mission l'a constaté lors de ses déplacements sur le terrain (partenariats avec les employeurs et les branches professionnelles, formations collectives et individuelles, forums, *job dating*, etc.). Récemment, Pôle emploi a développé une nouvelle application, « Maintenant » afin de simplifier le recrutement sans CV pour une série de métiers sur des secteurs en tension⁶².

5.4.1. Afin d'assurer une meilleure prise en compte des besoins des TPE et PME, la future convention tripartite pourrait prévoir un suivi spécifique et un dispositif de conventionnement avec les fédérations professionnelles

5.4.1.1. Une déclinaison des indicateurs stratégiques de la convention au niveau des TPE et PME serait souhaitable

La convention tripartite 2015-2018 prévoyait une différenciation de l'offre en fonction des besoins des entreprises, avec un accompagnement plus spécifiquement dédié aux TPE et PME.

La répartition des offres par taille d'établissement montre que l'intensité de l'offre de services délivrée par Pôle emploi est plus forte dans les entreprises de grande taille: la part des offres en accompagnement est de 20 à 21 % pour les entreprises de 0 à 9 salariés alors qu'elle est de 35 à 39 % pour les entreprises qui comptent plus de 200 salariés soit un différentiel de plus de 15 points (cf. tableau 27, tableau 5 et graphique 27).

En évolution on constate que la part des offres d'emploi des entreprises de 0 à 50 salariés traitées en accompagnement par Pôle emploi a diminué entre 2015 et 2017 (cf. tableau 28).

⁶¹ Sur 3,2 millions d'offres déposées à Pôle emploi sur une année, 2,9 millions ont été pourvues et 150 000 offres ont conduit à un abandon de recrutement faute de candidats, soit 4,7 % de l'ensemble des offres. Par ailleurs 97 000 ont été annulées du fait de la disparition du besoin ou du manque de budget disponible et 53 000 n'ont pas abouti et concernent des recrutements qui se poursuivent (*Offres pourvues et abandons de recrutement*, Éclairages & Synthèses, décembre 2017).

⁶² Plusieurs exemples peuvent être cités : vendeur, serveur, chef de rang, agent(e) de sécurité pour l'armée, employé(e) familial(e), animateur, préparateur(trice de commandes, charpentier(ère), maçon(ne), carreleur(se), plombier(e), étancheur, pompier de l'air, aide viticole.

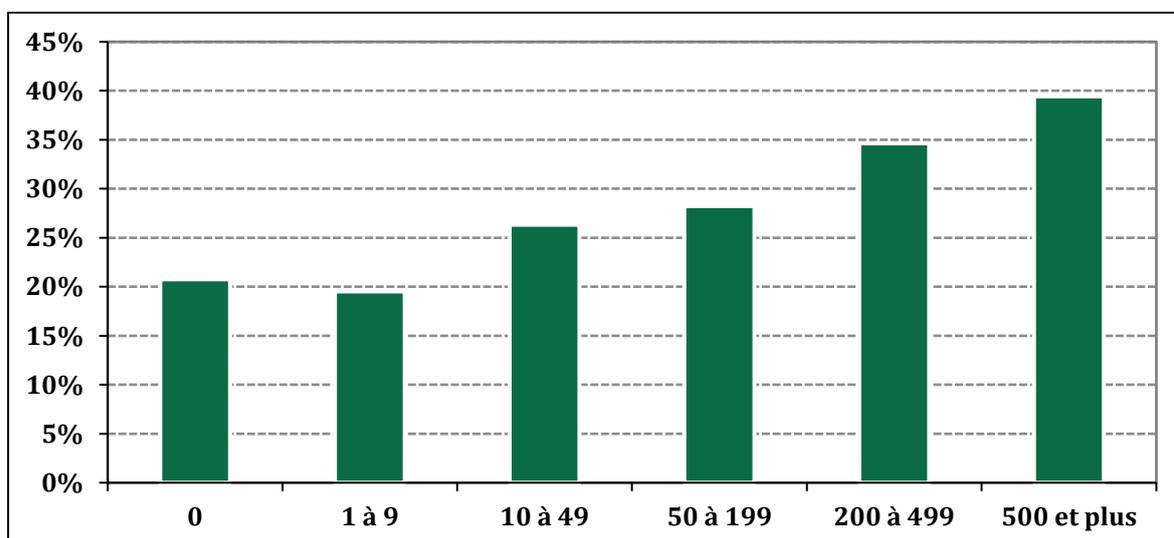
Annexe II

Tableau 27 : Répartition des établissements et des offres par modalité de service en fonction de la taille des entreprises, en 2017

Effectifs	Nombre d'établissements		Nombre d'offres		
	Accompagnement	Appui	Accompagnement	Appui	Part accompagnement (%)
0	40 013	52 646	114 017	435 114	21
1 à 9	96 752	124 972	240 638	992 835	20
10 à 49	60 069	67 604	206 611	577 977	26
50 à 199	22 679	23 917	131 305	333 772	28
200 à 499	4 989	4 975	52 924	99 892	35
500 et plus	2 438	2 249	41 146	63 233	39
Non définie	1 982	3 957	8 508	49 699	15
Total	228 922	280 320	795 149	2 552 522	-

Source : Mission (d'après données Pôle emploi ; périmètre : établissements clients, ayant déposé au moins une offre à Pôle emploi au cours de l'année 2017, et offres d'emploi collectées par Pôle emploi en 2017).

Graphique 27 : Part des offres en accompagnement par taille d'entreprise en 2017



Source : Pôle emploi.

Tableau 28 : Évolution de la part des offres en accompagnement par taille d'entreprise entre 2015 et 2017 (en %)

Effectifs	2015	2016	2017	Évolution 2015/2017 (pts)
0	25	25	21	- 4
1 à 9	22	23	20	- 2
10 à 49	30	32	26	- 4
50 à 199	31	31	28	- 3
200 à 499	33	32	35	+ 2
500 et plus	37	37	39	+ 2
Non définie	20	21	15	- 5

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Proposition opérationnelle n° 14 : Prévoir une déclinaison et un suivi plus explicites et publics des futurs indicateurs stratégiques liés à l'offre de services aux entreprises au niveau des entreprises de moins de 10 salariés et de 10 à 49 salariés.

5.4.1.2. La mise en œuvre de l'offre de services de Pôle emploi à destination des TPE et PME pourrait reposer sur la signature de conventions avec les branches professionnelles au niveau de chaque bassin d'emploi

Pôle emploi mobilise une offre de services de manière spécifique à destination des « grands comptes », généralement des grandes entreprises et opérateurs présents sur l'ensemble du territoire national et procédant chaque année à d'importants volumes de recrutement. La formule généralement retenue passe par la signature d'un accord national avec le grand compte, afin de définir un contrat de services et des engagements réciproques (cf. encadré 28).

Encadré 28 : Exemple d'accord cadre national conclu entre Pôle emploi et la société Michelin

Engagements de Michelin :

- informer Pôle emploi des besoins prévisionnels de recrutement ;
- confier l'ensemble de ses offres à Pôle emploi, et plus particulièrement celles permettant l'insertion durable des demandeurs d'emploi ;
- identifier les métiers en tension et organiser avec Pôle emploi un mode opérationnel de promotion de profils de demandeurs d'emploi ;
- mobiliser son OPCA pour cofinancer des actions de formation des demandeurs d'emploi ;
- développer le dispositif des périodes de mise en situation en milieu professionnel ;
- inciter son réseau RH à participer *a minima* une fois par an aux Clubs RH de Pôle emploi ;
- participer aux actions de communication et manifestations emploi organisées par Pôle emploi ;

Engagements de Pôle emploi :

- mettre en œuvre la méthode de recrutement par simulation ou d'autres modes de présélection et de préparation des candidats pour certains recrutements d'agents en nombre et en l'absence de candidats adaptés au poste ;
- construire des collaborations régionales avec Michelin au regard du diagnostic territorial et des priorités définies dans chaque région ;
- informer, conseiller et aider Michelin dans l'utilisation des dispositifs aidés ;
- mobiliser ses différents supports de communication externe et/ou interne pour promouvoir les opérations de recrutements de Michelin.

Source : Accord cadre national Pôle emploi – Michelin.

Les organisations patronales représentatives des TPE et PME ont précisé à la mission que la mise en place généralisée de conventionnements avec les branches professionnelles dans chacun des bassins d'emploi serait pertinente, et qu'elle pourrait prendre modèle sur ce qui existe pour les « grands comptes » (cf. encadré 29).

Encadré 29 : Exemples de partenariats U2P en région

- **partenariat CNAMS, U2P et DR Pôle emploi en région Auvergne-Rhône-Alpes à venir pour la fin de l'année 2018** : identification d'un conseiller dédié aux entreprises de proximité par département, formé et soutenu par sa direction et ayant pour objectif d'identifier les besoins des entreprises, de proposer des personnes correspondant aux profils recherchés et, pour les métiers en tension, de proposer les personnes qui pourraient acquérir les compétences recherchées au moyen de formations. Ce conseiller dédié assure le suivi des demandeurs d'emploi recrutés au début de leurs prises de fonctions ;
- **partenariat non formalisé entre l'U2P et Pôle emploi en Bretagne concernant les aspects statistiques sur le champ de l'artisanat** : Pôle emploi recueille des données statistiques relatives aux profils des demandeurs d'emploi et les offres d'emploi parues. Le plan régional d'investissement dans les compétences (PIC) sera l'occasion de définir davantage d'actions en faveur des entreprises de proximité qu'à l'heure actuelle : Pôle emploi a défini neuf grands domaines d'emploi et occulte de ce fait les métiers de l'artisanat et tout particulièrement les métiers des services (ex : coiffure).

Source : U2P.

À titre d'illustration, le partenariat conclu entre Pôle emploi et la CAPEB du Rhône (cf. encadré 26) montre en effet que ce type de dispositif permettrait :

- ◆ de faciliter les contacts entre les fédérations professionnelles et Pôle emploi grâce à la mise en place d'un contact privilégié dans l'une des agences du bassin ;
- ◆ d'accroître l'expertise des conseillers « entreprises » en lien avec chacune des fédérations, s'agissant en particulier du contexte de recrutement et des contraintes propres au secteur d'activité ;
- ◆ de positionner les fédérations professionnelles comme des tiers de confiance permettant d'encourager leurs membres à recourir aux services de Pôle emploi.

5.4.2. Une plus grande mobilisation, en lien avec les entreprises, des dispositifs d'immersion et de formation à destination des demandeurs permettrait de répondre en partie aux difficultés de recrutement sur certains métiers

De manière complémentaire à son offre de services aux entreprises, Pôle emploi dispose de la faculté de mobiliser des dispositifs et des aides destinés à faciliter l'adaptation des candidats demandeurs d'emploi aux postes proposés par les recruteurs⁶³. Ces outils permettent de mieux prendre en compte les besoins des entreprises, en particulier en cas de difficulté de recrutement.

La pénurie de candidats constitue le premier type de difficulté envisagé par les recruteurs potentiels en 2018 (83 % des répondants de l'enquête Besoins de Main-d'œuvre – BMO, cf. tableau 29), ce qui justifie une mobilisation plus importantes des dispositifs et aides permettant de préparer les demandeurs d'emploi à occuper des postes pour lesquels il leur manque une partie seulement des compétences requises.

⁶³ L'annexe I relative à l'accompagnement des demandeurs d'emploi traite plus particulièrement des autres formations mobilisées en faveur des demandeurs d'emploi.

Annexe II

Tableau 29 : Types de difficultés envisagées par les recruteurs potentiels

	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2015
Pénurie de candidats	73,2	74,0	80,2	83,0	+ 6,8
Candidats au profil inadéquat (manque d'expérience, de diplôme, de motivation)	81,7	81,9	81,3	77,6	- 4,1
Difficultés liées à la nature du poste proposé (distance, horaires, pénibilité, salaire)	51,6	53,9	52,5	50,6	- 1,0
Difficultés liées à un manque de moyens financiers (budget, charges lourdes, etc.)	32,6	29,3	25,7	25,4	- 7,2
Difficultés liées à un déficit d'image (de l'entreprise, du secteur, du métier proposé)	20,4	20,0	17,8	19,7	- 0,7
Difficultés d'accès au lieu de travail (problèmes de transport)	S.O.	S.O.	16,0	15,7	S.O.
Difficultés liées à vos procédures internes de recrutement (disponibilité, trop de démarches, etc.)	12,4	14,7	13,8	12,3	- 0,1
Autres	2,3	0,8	0,4	0,3	- 2,0

Source : Enquête BMO, Pôle emploi – CREDOC, 2018 (base : établissements potentiellement recruteurs, qui pensent rencontrer des difficultés d'embauche, 2 855).

5.4.2.1. Développer et simplifier le recours aux périodes d'immersion professionnelle

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et le décret n° 2014-1360 du 13 novembre 2014 ont ouvert la possibilité aux salariés et demandeurs d'emploi de réaliser des immersions professionnelles en entreprise (cf. encadré 30). La circulaire DGFEP du 14 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de cet outil a fixé les modalités de mise en œuvre de ce dispositif par l'ensemble des prescripteurs⁶⁴.

Encadré 30 : La période de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) destinée aux demandeurs d'emploi

La période de mise en situation en milieu professionnel offre la possibilité de faire découvrir des métiers ou des secteurs, de répondre aux besoins de recrutement des entreprises et de favoriser l'accès à l'emploi de personnes en insertion ou en reconversion

Cette immersion donne lieu à signature d'une convention et dure un mois maximum renouvelable sous conditions.

Le demandeur d'emploi qui en bénéficie n'est pas salarié de la structure d'accueil et n'a pas vocation à remplacer un salarié sur un poste d'emploi permanent. Il conserve le cas échéant son indemnisation au titre de l'assurance chômage.

Source : Pôle emploi.

⁶⁴ Pôle emploi, Missions locales, Cap emploi, SIAE.

Annexe II

Ce dispositif remplace les évaluations en milieu de travail préalable au recrutement (EMT/EMTPR) dont le volume annuel était situé aux alentours de 150 000 par an. Il a vocation à s'inscrire en articulation avec l'accompagnement du demandeur d'emploi suivi par Pôle emploi et avec l'aide au recrutement des entreprises (cf. tableau 30) :

- ◆ dans une logique de placement, la PMSMP est une prestation à destination de l'entreprise destinée à évaluer le candidat afin de pouvoir initier un recrutement ;
- ◆ dans une logique d'ajustement de parcours, la PMSMP est davantage un service offert aux bénéficiaires du conseil en évolution professionnelle (CEP) dans l'optique de valider un projet professionnel ou de découvrir des métiers ;
- ◆ dans une logique de médiation pour l'emploi, enfin, la PMSMP est un service dual de type appui-conseil en RH aux entreprises et de signal/mise en valeur de candidatures plus éloignées du marché de l'emploi.

Tableau 30 : Nombre de PMSMP prescrites par Pôle emploi en 2016 et 2017

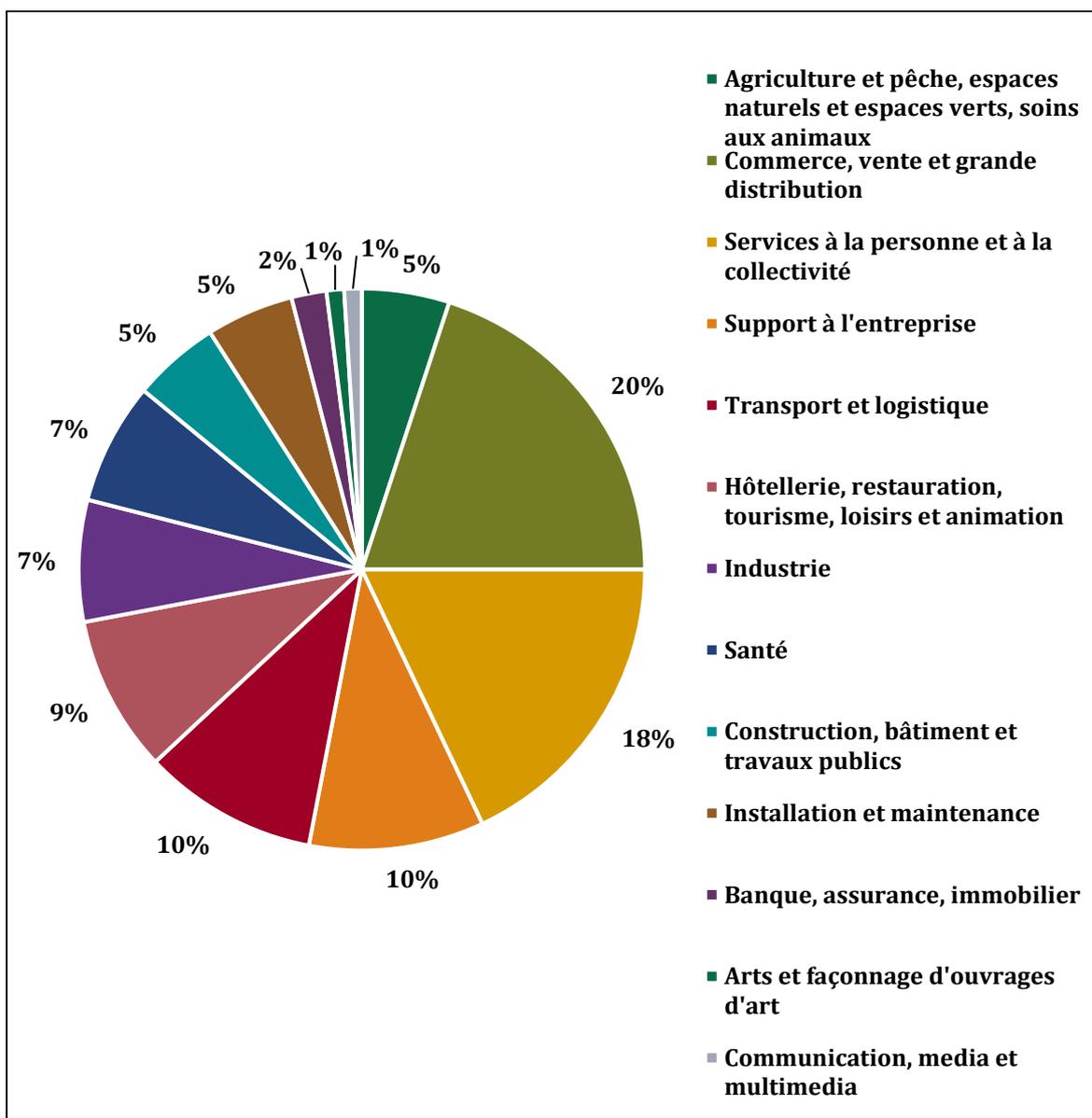
	2016	2017	Évolution 2016/2017 (%)
Nombre de PMSMP prescrites	210 141	206 739	- 2
<i>dont découverte métier</i>	71 915	66 806	- 7
<i>dont validation projet</i>	73 092	68 989	- 6
<i>dont initiation recrutement</i>	65 236	71 047	+ 9
Nombre de PMSMP ayant donné lieu à un contrat de travail	39 188	33 396	- 15
Nombre de bénéficiaires	201 493	198 115	- 2
Durée moyenne (en jour)	7,1	6,9	- 3

Source : DGEFP, Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les secteurs les plus concernés par les PMSMP sont le commerce, la vente et la grande distribution (20 %), les services à la personne et à la collectivité (18 %), le support à l'entreprise (10 %) et le transport et la logistique (10 %) (cf. graphique 28). **La PMSMP permet aussi la découverte et la validation de projets professionnels dans des secteurs pouvant présenter d'importantes tensions en termes de recrutement.**

Annexe II

Graphique 28 : Répartition des PMSMP en fonction de la famille de métiers ROME entre janvier 2016 et fin avril 2018



Source : Pôle emploi.

Le détail des PMSMP prescrites en 2017 permet en outre de souligner que plus de 75 % d'entre elles l'ont été dans des entreprises de moins de 50 salariés (cf. tableau 31). **Dans cette mesure la PMSMP constitue aussi un outil utile pour favoriser l'appariement entre demandeurs d'emploi et les TPE-PME.**

Tableau 31 : Nombre de PMSMP prescrites par taille d'entreprise en 2017

Taille d'entreprise	Nombre de PMSMP prescrites	Part (en %)
0	36 098	17,5
1 à 9	60 613	29,3
10 à 49	54 871	26,6
50 à 199	33 466	16,2
200 à 499	11 417	5,5
500 et plus	6 512	3,2
Non définie	3 561	1,7

Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

Annexe II

La mission a pu observer que ce dispositif pouvait être proposé aux demandeurs d'emploi dès leur entretien de situation individuelle (ESI), en vue de construire un projet professionnel ou de confirmer certaines pistes envisagées par le demandeur d'emploi. Les employeurs et syndicats patronaux rencontrés ont confirmé l'intérêt de ce dispositif mais ils ont aussi souligné :

- ◆ **le formalisme administratif attaché à ce dispositif**, qui suppose en premier lieu le remplissage d'un tableau par l'employeur et en second lieu l'établissement d'une convention, l'ensemble sous format papier ;
- ◆ **la faible lisibilité du dispositif** pour les entreprises comme pour les demandeurs d'emploi en raison de l'utilisation du sigle « PMSMP ».

Proposition opérationnelle n° 15 : Simplifier et dématérialiser les démarches administratives liées à la mise en place des périodes d'immersion professionnelle, en les incorporant à l'espace recruteur de www.pole-emploi.fr et à l'application mobile « Je recrute ».

5.4.2.2. Mieux articuler les outils relatifs à l'adaptation des demandeurs d'emploi

Plusieurs aides à l'adaptation des compétences avant l'embauche peuvent être mobilisées (cf. encadré 31). Les interlocuteurs rencontrés par la mission, en particulier les fédérations professionnelles, ont souligné la pertinence de ces outils en insistant sur la nécessité de les développer, ce qui a pu être observé sur la période couverte par la convention tripartite 2015-2018 (cf. graphique 29).

Par ailleurs, les mécanismes de conventionnement avec des entreprises ou des branches professionnelles apparaissent aussi comme l'un des leviers de mobilisation de ces dispositifs.

Encadré 31 : Aides à l'adaptation des compétences avant l'embauche

Deux dispositifs principaux sont proposés par Pôle emploi afin d'encourager le placement de demandeurs d'emploi nécessitant des actions d'adaptation ou de formation préalables au recrutement :

- **la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI)** prenant principalement la forme d'une formation réalisée par un organisme de formation
- **l'action de formation préalable au recrutement (AFPR)**, le cas échéant cofinancée par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), et pouvant prendre la forme d'une période de tutorat au sein de l'entreprise.

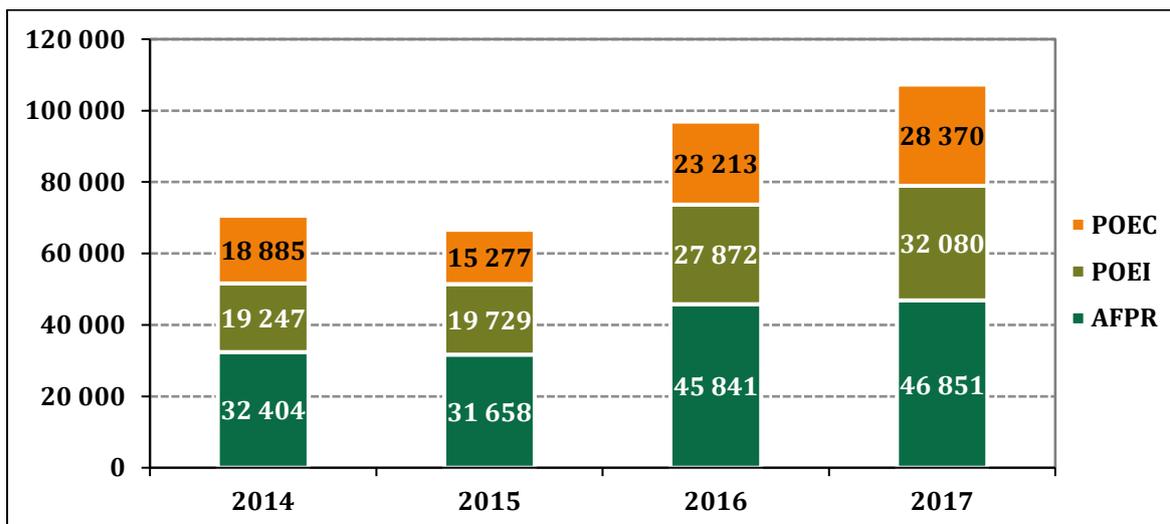
Ces dispositifs permettent d'actionner une formation de 400 heures maximum afin de permettre à un demandeur d'emploi d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper l'emploi proposé par un employeur. Un plan de formation est établi et précise notamment les objectifs pédagogiques et compétences à acquérir.

Le demandeur d'emploi bénéficie, sous certaines conditions, d'une rémunération versée au titre de l'Assurance chômage ou, s'il n'est pas indemnisé, d'une rémunération versée par Pôle emploi. Peut s'ajouter à cette rémunération de base une aide à la mobilité (transport, repas, hébergement) financée par Pôle emploi.

La préparation opérationnelle à l'emploi collective (POEC) repose sur les besoins de formation dans les entreprises couvertes par une même branche professionnelle et identifiés par un accord de branche ou le conseil d'administration de l'OPCA. Ce dernier peut établir un partenariat avec Pôle emploi dont il financera les actions de formation, d'une durée maximale de 400heures.

Source : Pôle emploi.

Graphique 29 : Nombre total d'entrées mensuelles en formation (POE et AFPR) entre 2014 et avril 2018



Source : Mission (d'après données Pôle emploi).

5.5. Une plus grande promotion du mécanisme d'export de CV depuis Pôle emploi vers d'autres sites d'emploi grâce à PE-Connect permettrait de renforcer la transparence du marché du travail

Les modalités de la transparence sur le marché du travail (TMT) ont été pensées dans l'objectif de permettre aux demandeurs d'emploi d'accéder à un maximum d'offres d'emploi disponibles. Si cette dimension a apporté la preuve de son efficacité, il n'en demeure pas moins que ce dispositif ne prévoit pas que les acteurs privés du recrutement puissent accéder à la base de données des demandeurs d'emploi afin de leur proposer des postes.

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission parmi les acteurs privés du recrutement, souvent partenaires de Pôle emploi au titre de l'agrégation des offres d'emploi, ont manifesté leur souhait de disposer d'un tel accès à la base des demandeurs d'emploi, précisant que leurs propres algorithmes d'appariement seraient complémentaires à ce que propose Pôle emploi.

Annexe II

Pôle emploi n'est pas favorable à ce que d'autres acteurs de l'emploi disposent d'un accès direct à l'ensemble des données, y compris personnalisées, des demandeurs d'emploi et précise que :

- ◆ chaque demandeur d'emploi qui le souhaite a la possibilité d'exporter son profil depuis son espace personnel vers d'autres sites d'emploi partenaires grâce à PE-connect⁶⁵ ;
- ◆ les données des demandeurs d'emploi sont d'ores et déjà exportées sous format anonymisées vers onze partenaires de Pôle s'agissant de la transparence du marché du travail, Pôle emploi vérifiant toujours la proportion entre la demande d'accès aux données et l'usage qui en est fait⁶⁶ ;
- ◆ un lac de données (TerraLab) est en cours de construction pour permettre des analyses sur les parcours des demandeurs d'emploi, dans un cadre sécurisé.

Proposition opérationnelle n° 16 : Lancer un plan d'action national destiné à promouvoir le dispositif d'export de profils vers d'autres sites d'emploi afin d'accroître la visibilité des demandeurs d'emploi et de multiplier les opportunités d'appariement.

⁶⁵ Au bénéfice de la contradiction, Pôle emploi précise qu'il s'agit de respecter le cadre réglementaire en vigueur autour de la protection des données à caractère personnel (Règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données) qui implique un consentement éclairé du demandeur d'emploi. Pôle emploi précise par ailleurs que la fonction d'export de CV est en cours d'évolution et permettra aux demandeurs d'emploi, d'ici à la fin de l'année 2019, d'importer leurs données depuis tout site ayant accepté la licence de l'API profil et de choisir, à partir du site Internet de Pôle emploi, le site partenaire vers lequel il souhaite exporter ses données pour y créer un profil.

⁶⁶ Pôle emploi a par exemple refusé l'accès aux données relatives aux demandeurs d'emploi à un acteur qui souhaitait pouvoir savoir si un individu était ou non demandeur d'emploi.

ANNEXE III

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE¹

1. MINISTÈRE DU TRAVAIL	1
1.1. Cabinet de la ministre du travail.....	1
1.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.....	1
1.3. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques	1
1.4. Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).....	2
2. MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	2
2.1. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics	2
2.2. Direction du budget.....	2
2.3. Direction générale du Trésor	2
2.4. Contrôle général économique et financier	2
3. UNÉDIC	2
4. PARTENAIRES SOCIAUX	3
4.1. Confédération française démocratique du travail (CFDT).....	3
4.2. Confédération générale du travail (CGT)	3
4.3. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)	3
4.4. Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)	3
4.5. Union des entreprises de proximité (U2P).....	4
5. PÔLE EMPLOI	4
5.1. Conseil d'administration	4
5.2. Direction générale	4
5.3. Médiateur et conseil scientifique.....	5
5.4. Comité national de liaison de Pôle emploi avec les mouvements représentant les chômeurs et précaires.....	6
5.5. Organisations ayant entendu contribuer aux travaux de la mission par écrit	6
5.6. Réseau.....	6
5.6.1. Agence Pôle emploi de Montreuil.....	6
5.6.2. Agence Pôle emploi d'Etampes.....	7
5.6.3. Agence Pôle emploi de Saint-Pierre-des-Corps.....	7
5.6.4. Agence Pôle emploi de Lyon Part-Dieu.....	7
5.6.5. Agence Saint-Etienne Clapier.....	8
5.6.6. Agence Pôle emploi de Dreux.....	8
5.6.7. Agence Pôle emploi d'Aubagne	9
5.6.8. Agence Pôle emploi de Marseille Mourepiane.....	9
5.6.9. Directions régionales.....	9
5.6.10. Directions territoriales.....	10
5.6.11. Plateformes d'appui à la relation de service de Noisy-le-Grand.....	10
5.6.12. Conseillers accompagnement réunis le 28 juin 2018 à la direction générale....	11

¹ Certains entretiens se sont déroulés en audio-conférence

6. INSTITUTIONS, ENTREPRISES ET PROFESSIONNELS DES RESSOURCES HUMAINES	12
6.1. Association pour l'emploi des cadres (APEC)	12
6.2. CAPEB du Rhône.....	12
6.3. Azaé, entreprise de services à domicile, région Rhône Alpes.....	12
6.4. CRIT, agence d'intérim, région Rhône Alpes.....	12
6.5. Météo Job	12
6.6. Le Bon Coin.....	12
6.7. Randstad.....	12
6.8. Lab RH.....	12
6.9. Boulangerie Marie Blachère	13
6.10.. Start-ups	13
6.11.. Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH).....	13
7. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ASSOCIATIONS D'ÉLUS.....	13
7.1. Régions de France.....	13
7.2. Assemblée des départements de France	13
7.3. Conseil régional PACA.....	13
7.4. Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes.....	13
7.5. Conseil régional Normandie	14
7.6. Département des Bouches-du-Rhône.....	14
7.7. Département du Rhône.....	14
7.8. Département du Nord	14
7.9. Métropole du Grand Lyon.....	14

1. Ministère du travail

1.1. Cabinet de la ministre du travail

- ◆ M. Antoine Foucher, directeur de cabinet
- ◆ M^{me} Claire Scotton, directrice de cabinet adjointe

1.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

- ◆ M^{me} Carine Chevrier, déléguée générale
- ◆ M. Hugues de Balathier, chef de service, adjoint à la déléguée générale
- ◆ M^{me} France Delagenière, cheffe de département Pôle emploi
- ◆ M. Boris Supiot, adjoint à la cheffe de département, département Pôle emploi
- ◆ M^{me} Marie Duporge, adjointe au sous-directeur, sous-direction des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi
- ◆ M^{me} Kathleen Agbo, cheffe de mission, mission de l'anticipation et du développement de l'emploi et des compétences
- ◆ M^{me} Anne-Gaelle Le Stir, chargée de mission, département Pôle emploi
- ◆ M^{me} Marine Neuville, cheffe de mission, mission de l'emploi des travailleurs handicapés
- ◆ M. Mehdi Mamache, chargé de mission, département Pôle emploi
- ◆ M^{me} Catherine Genin, chargée de mission, mission de l'emploi des travailleurs handicapés
- ◆ M. Laurent Duclos, chef de projet, sous-direction des parcours d'accès à l'emploi
- ◆ M. Pascal Jean-Charles, adjoint à la cheffe de mission, mission de l'emploi des travailleurs handicapés
- ◆ M. Michel Ferreira-Maia, chef de mission, mission de l'alternance et de l'accès aux qualifications
- ◆ M. Yann Debos, adjoint à la sous-directrice, sous-direction des parcours d'accès à l'emploi
- ◆ M. Hervé Leost, sous-directeur, sous-direction des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi
- ◆ M^{me} Marie-Laure Vincent, adjointe au chef de mission, mission insertion professionnelle
- ◆ M^{me} Malissa Marseille, chargée de mission auprès du sous-directeur des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi
- ◆ M. Alexis Adalla-Charpiot, chargé du projet DSN

1.3. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

- ◆ M^{me} Selma Mahfouz, directrice
- ◆ M^{me} Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice
- ◆ M^{me} Anne-Juliette Bessone, sous-directrice de l'emploi et du marché du travail
- ◆ M. Boris Guannel, chef du département marché du travail
- ◆ M. Pierre Tanneau, adjoint au chef du département marché du travail

1.4. Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)

- ◆ M. Jean-François Bénévise, directeur régional Auvergne – Rhône-Alpes
- ◆ M. Patrick Maddalone, directeur régional Provence - Alpes - Côte d'Azur

2. Ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'économie et des finances

2.1. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

- ◆ M^{me} Pauline Hodille, conseillère en charge des comptes sociaux

2.2. Direction du budget

- ◆ M. Jean-François Juery, sous-directeur de la sixième sous-direction
- ◆ M. Stéphane Paillaud, chef du bureau emploi et formation professionnelle
- ◆ M. Julien Tanneau, adjoint au chef du bureau emploi et formation professionnelle

2.3. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Benjamin Nefussi, chef du bureau marché du travail et politiques d'emploi (Polsoc 1)
- ◆ M^{me} Anna Bornstein, adjointe au chef du bureau marché du travail et politiques d'emploi

2.4. Contrôle général économique et financier

- ◆ M. Alain Casanova, chef de la mission de contrôle emploi et formation professionnelle

3. Unédic

- ◆ M. Vincent Destival, directeur général
- ◆ M. Rémy Mazzocchi, directeur de la maîtrise des risques et de la performance
- ◆ M. Pierre Cavard, directeur des études et analyses
- ◆ M^{me} Lara Muller, sous-directrice, direction des études et analyses

4. Partenaires sociaux²

4.1. Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- ◆ M^{me} Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic, vice-présidente de Pôle emploi et présidente du comité stratégique et d'évaluation de Pôle emploi
- ◆ M. Martial Garcia, ancien secrétaire général de la fédération de la protection sociale, du travail et de l'emploi (PSTE)

4.2. Confédération générale du travail (CGT)

- ◆ M. Denis Gravouil, secrétaire national CGT, responsable du collectif emploi – chômage
- ◆ M. Pierre Athenour, élu au sein du comité central d'entreprise de Pôle emploi
- ◆ M. Arnaud Miramon, délégué syndical, commission exécutive fédérale Pôle emploi – organismes sociaux
- ◆ M. Christian Filliot, représentants des salariés au sein du conseil d'administration de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
- ◆ M. Rémi Rigaud, conseiller fédéral emploi – chômage, membre du conseil d'administration de l'Unédic et conseiller technique à l'Unédic
- ◆ M. Tennessee Garcia, secrétaire général du comité national des travailleurs privés d'emploi et précaires (CNTPEP CGT)
- ◆ M^{me} Dominique Disez, secrétaire du pôle CGT emploi – assurance chômage

4.3. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- ◆ M. Philippe Hedde, administrateur de Pôle emploi en tant que représentant du MEDEF
- ◆ M. Pierre-Matthieu Jourdan, administrateur de Pôle emploi et de l'Unédic en tant que représentant du MEDEF, conseiller technique à l'Unédic
- ◆ M^{me} Elisabeth Tome-Gertheinrichs, directrice générale adjointe en charge des politiques sociales
- ◆ M^{me} Monique Fillon, mandataire du MEDEF PACA, chef d'entreprise et administratrice à l'UNEDIC

4.4. Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

- ◆ M. Jean-Michel Pottier, vice-président chargé des affaires sociales et de la formation
- ◆ M. Florian Faure, directeur des affaires sociales et de la formation
- ◆ M. Grégoire Lefebvre, CPME 13
- ◆ M^{me} Manon Armand Jannotti, chargée de communication et des mandats, CPME 13

² Toutes les organisations nationales représentatives se sont vues proposer un entretien via leurs représentants nationaux et leurs représentants au sein des conseils d'administration de Pôle emploi et de l'Unédic. Toutes n'ont pu, compte tenu de l'actualité et des charges, donner suite à la proposition de la mission dans les délais contraints dont elle disposait.

4.5. Union des entreprises de proximité (U2P)

- ◆ M. Pierre Burban, secrétaire général
- ◆ M. Christian Pineau, chef de service relations du travail – protection sociale
- ◆ M^{me} Candice Goutard, conseillère technique travail – emploi – chômage

5. Pôle emploi

5.1. Conseil d'administration

- ◆ M. François Nogué, président

5.2. Direction générale

- ◆ M. Jean Bassères, directeur général
- ◆ M. Michaël Ohier, directeur général adjoint chargé du réseau
- ◆ M^{me} Misoo Yoon, directrice générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M. Paul Bazin, directeur de la stratégie et des affaires institutionnelles
- ◆ M. Léopold Gilles, chef de projets auprès du Directeur de la Stratégie et des Affaires Institutionnelles
- ◆ M. Stéphane Ducatez, adjoint au directeur général adjoint chargé du réseau, en charge du pilotage, des statistiques et de la qualité de service
- ◆ M. Cyril Nouveau, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation, direction générale adjointe chargée du réseau
- ◆ M. Jacques-Alex Dorliat, directeur de la performance, direction générale adjointe chargée du réseau
- ◆ M^{me} Carine Rouillard, directrice générale adjointe chargée de l'administration, des finances et de la gestion
- ◆ M. Joseph Veissid, responsable du département du contrôle de gestion, direction générale adjointe chargée de l'administration, des finances et de la gestion
- ◆ M^{me} Dominique Delaite, directrice adjointe de l'expérience utilisateur et du digital, direction générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M^{me} Karine Meininger, directrice des services aux demandeurs d'emploi, direction générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M^{me} Catherine Poux, directrice des services aux entreprises, direction générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M. Jean-Yves Cribier, directeur général adjoint chargé des ressources humaines et des relations sociales
- ◆ M^{me} Isabelle Bouraïma, cheffe de cabinet du directeur général adjoint chargé des ressources humaines et des relations sociales
- ◆ M. Loïc Alexandre, responsable du département des études et du pilotage des données sociales, direction générale adjointe chargée des ressources humaines et des relations sociales
- ◆ M^{me} Chrystelle Miot, responsable du département management de la qualité, direction qualité de service, direction générale adjointe chargée du réseau

Annexe III

- ◆ M. Emmanuel Chion, adjoint au directeur des statistiques, des études et de l'évaluation, direction générale adjointe chargée du réseau
- ◆ M. Michel Cottura, directeur chargé du pilotage de programmes et de la maîtrise d'ouvrage, direction générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M^{me} Elisabeth Gueguen, directrice de la réglementation et de l'indemnisation, direction générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M^{me} Anne-Sophie Milgram, directrice de projet, direction générale adjointe chargée du réseau
- ◆ M. Laurent Stricher, directeur général adjoint en charge de la direction des systèmes d'information
- ◆ M. Michel Brouant, directeur de l'architecture, de la sécurité, de l'innovation et des achats, direction des systèmes d'information
- ◆ M. Philippe Dialinas, directeur de la performance opérationnelle et des pôles de compétences, direction des systèmes d'information
- ◆ M. Thibaud Duverger, responsable du département gouvernance et performance direction de la performance opérationnelle et des pôles de compétences, direction des systèmes d'information
- ◆ M^{me} Gaëlle Homps, directrice de l'inscription, de l'indemnisation, et de l'accompagnement, direction des systèmes d'information
- ◆ M. Jérôme Rivoisy, directeur général adjoint chargé de la maîtrise des risques
- ◆ M. Jean-Louis Tauzin, directeur de la prévention des fraudes et du contrôle interne, direction générale adjointe chargée de la maîtrise des risques
- ◆ M. Arnaud Lapeyrade, chargé de l'appui au pilotage et aide à la décision, direction générale adjointe chargée de la maîtrise des risques
- ◆ M^{me} Catherine Bedenes, directrice du programme dynamisation par l'accompagnement et le contrôle, direction générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M^{me} Sophia Agoumi, chargée de mission auprès de la directrice générale adjointe, direction générale adjointe chargée de l'offre de services
- ◆ M^{me} Bénédicte Mollandin, chargée de mission en charge des instances paritaires régionales et du comité national de liaison, cabinet, direction de la stratégie et des relations institutionnelles
- ◆ M^{me} Stéphanie Gazel, chargée de mission en charge des instances paritaires régionales et du comité national de liaison, cabinet, direction de la stratégie et des relations institutionnelles
- ◆ M^{me} Monika Miskolczy, chargée de mission, cabinet, direction de la stratégie et des relations extérieures

5.3. Médiateur et conseil scientifique

- ◆ M. Jean-Louis Walter, médiateur national Pôle emploi
- ◆ M. Jérôme Gautier, président du conseil scientifique de Pôle emploi

5.4. Comité national de liaison de Pôle emploi avec les mouvements représentant les chômeurs et précaires

- ◆ M^{me} Marie Lacoste, représentant le mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP)
- ◆ M^{me} Claire Pauchet, représentant le mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP)
- ◆ M. François Garnier, représentant le mouvement national des chômeurs et des précaires (MNCP)
- ◆ M. Nicolas Gros, représentant solidarités nouvelles face au chômage (SNC)
- ◆ M. Andji Kaele, représentant solidarités nouvelles face au chômage (SNC)
- ◆ M^{me} Hélène Martin, représentant solidarités nouvelles face au chômage (SNC)
- ◆ M^{me} Catherine Quentier, représentant agir ensemble contre le chômage (AC !)

5.5. Organisations ayant entendu contribuer aux travaux de la mission par écrit³

- ◆ Confédération française démocratique du travail (CFDT) *via* M. David Vallaperta, secrétariat CP Emploi, élu au comité central d'entreprise de Pôle emploi
- ◆ Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) – emploi *via* Sylvie Amblot-Aazzabi, présidente et Claudine Ruiz Secrétaire générale

5.6. Réseau

5.6.1. Agence Pôle emploi de Montreuil

- ◆ M^{me} Mathilde Sallez, directrice de l'agence
- ◆ M^{me} Séverine Leduc-Wisniowski, directrice adjointe
- ◆ M^{me} Sarah Guercif, conseillère gestion des droits
- ◆ M^{me} Marie-Claude Bodhy, conseillère dédiée entreprises
- ◆ M. Guy Olharan, conseiller dédié demande (*id est* : accompagnement et suivi des demandeurs d'emploi)
- ◆ M^{me} Françoise Tafforeau, conseillère dédiée demande
- ◆ M^{me} Astrid Justin-Joseph, conseillère dédiée demande
- ◆ M. Tariq Razani, conseiller dédié demande
- ◆ M^{me} Ouahiba Belouchrani, conseillère dédiée demande
- ◆ M^{me} Amel Ouerfelli, conseillère dédiée demande (dispositif « accompagnement intensif des jeunes »)
- ◆ M^{me} Marion Holtz, conseillère dédiée demande
- ◆ M^{me} Hélène Clamart, conseillère dédiée demande
- ◆ M^{me} Kenza Mezair, conseillère dédiée demande
- ◆ M^{me} Fabienne Separi, conseillère dédiée entreprises

³ Plusieurs organisations syndicales internes à l'opérateur ont émis le souhait d'échanger avec la mission. Certaines organisations nationales ont, lors des réunions à leur niveau, souhaité associer ces représentants. Toutes les organisations représentées au sein de Pôle emploi se sont vues proposer de contribuer aux travaux par écrit.

5.6.2. Agence Pôle emploi d'Etampes

- ◆ M^{me} Florence Roger, directrice de l'agence
- ◆ M. Pascal Riffard, responsable d'équipe
- ◆ M. Laurent Brugal, responsable d'équipe
- ◆ M^{me} Stéphanie Dreneau, responsable d'équipe
- ◆ M. Nicolas Houssu, conseiller à l'emploi
- ◆ M^{me} Béatrice Lazzarini, conseillère à l'emploi
- ◆ M^{me} Isabelle Prevel, conseillère à l'emploi
- ◆ M^{me} Isabelle Even, conseillère à l'emploi
- ◆ M^{me} Syldie Lecossois, conseillère en gestion des droits
- ◆ M^{me} Céline Richard, conseillère Entreprise

5.6.3. Agence Pôle emploi de Saint-Pierre-des-Corps

- ◆ M. Laurent Coulon, directeur de l'agence
- ◆ M^{me} Carole Chausson, directrice adjointe, responsable d'équipe
- ◆ M^{me} Delphine Huet, conseillère placement
- ◆ M. Henrique Beato, conseiller placement
- ◆ M. Philippe Le Bronnec, conseiller placement
- ◆ M^{me} Laura Burguy, conseillère placement
- ◆ M^{me} Marie-Jo Chenais, conseillère placement
- ◆ M^{me} Chantal Mazurais, conseillère entreprise
- ◆ M^{me} Christel Tenin, conseillère gestion des droits

5.6.4. Agence Pôle emploi de Lyon Part-Dieu

- ◆ M. Edwin Darmochod, directeur de l'agence Lyon Part Dieu
- ◆ M^{me} Carol Granjon, directrice adjointe
- ◆ M^{me} Véronique Brethenet, responsable d'équipe
- ◆ M^{me} Johann Roland, conseillère placement (suivi)
- ◆ M^{me} Anne Levy, conseillère placement (guidé)
- ◆ M^{me} Lydie Pezelet, conseillère placement (renforcé)
- ◆ M^{me} Victoria Lesbats, conseillère entreprise
- ◆ M. Bertrand Harau, service civique
- ◆ M^{me} Aude Bellet, conseillère placement (guidé)
- ◆ M^{me} Joelle Besson, conseillère gestion des droits
- ◆ M^{me} Sylvie Moiraud-Benoit, conseillère gestion des droits
- ◆ M. Adrien Couvreur, conseiller placement (guidé)
- ◆ M^{me} Christiane Bouchon, conseillère entreprise
- ◆ M^{me} Géraldine Menenteau, conseillère entreprise
- ◆ M^{me} Delphine Aguessy, conseillère relation entreprise
- ◆ M^{me} Karine Richert, référente métier
- ◆ M. Nadir Bouzemboua, responsable d'équipe

Annexe III

- ◆ M^{me} Lauren Lenoble, responsable d'équipe

5.6.5. Agence Saint-Etienne Clapier

- ◆ M^{me} Corinne Neel, directrice agence Saint Etienne Clapier
- ◆ M^{me} Corinne Peyrache, conseillère gestion des droits
- ◆ M^{me} Onélia Kieffer : conseillère gestion des droits
- ◆ M^{me} Audrey Malterre, conseillère double compétences
- ◆ M^{me} Stéphanie Crepet, conseillère placement
- ◆ M^{me} Laura Seux, conseillère placement (suivi)
- ◆ M^{me} Iris Silvagni, conseillère placement (guidé)
- ◆ M^{me} Séverine Brun, conseillère placement (global)
- ◆ M^{me} Marcelle Laroa, conseillère entreprise
- ◆ M^{me} Najya Makhloufi, conseillère entreprise
- ◆ M. Hervé Malfray, conseiller entreprise
- ◆ M^{me} Claire Fouletier, responsable d'équipe
- ◆ M^{me} Fadella Galoul, responsable d'équipe
- ◆ M. Philippe Duluc, responsable d'équipe
- ◆ M. Fabrice Poinat, référent métier

5.6.6. Agence Pôle emploi de Dreux

- ◆ M. Emmanuel Viollier, directeur d'agence
- ◆ M. Abdelkader Chenatif, conseiller placement modalité accompagnement renforcé
- ◆ M^{me} Sophie Gauthier-Loudiere, conseillère placement modalité accompagnement renforcé
- ◆ M. Aurélien Juin, conseiller gestion des droits
- ◆ M. Fabien Minisini, conseiller gestion des droits
- ◆ M^{me} Déborah Blondel, conseillère entreprises
- ◆ M^{me} Géraldine Chalmet, responsable d'équipe modalité suivi et gestion des droits
- ◆ M^{me} Marie Lannes, responsable d'équipe en prise de poste et ex-référent métier
- ◆ M^{me} Julie Robic Costa, conseillère modalité guidé
- ◆ M^{me} Gwladys Quere, conseillère modalité renforcé
- ◆ M^{me} Hélène Dobin, psychologue du travail

Annexe III

5.6.7. Agence Pôle emploi d'Aubagne

- ◆ M. Cyril Niedzweski, directeur de l'agence
- ◆ M^{me} Sandrine Lazzati, responsable de l'équipe des conseillers à dominante entreprises
- ◆ M^{me} Christelle Massart, responsable d'équipe conseillers à dominante demandeurs d'emploi
- ◆ M. Cyrille Therond, conseiller accompagnement global
- ◆ M^{me} Ingrid Siebenhaar, conseillère demandeur d'emploi portefeuille suivi
- ◆ -M. Franck Menichelli, conseiller demandeur d'emploi portefeuille guidé
- ◆ M^{me} Sylvie Zimmerlin, conseillère demandeur d'emploi portefeuille suivi spécifique cadres bassin Aubagne la Ciotat
- ◆ M^{me} Claudie Gazazian, conseillère dédiée entreprises
- ◆ M. Julien Daullé, conseiller demandeurs d'emploi
- ◆ M^{me} Anne Attuyt, conseillère gestion des droits

5.6.8. Agence Pôle emploi de Marseille Mourepiane

- ◆ M. Patrice Bes, directeur de l'agence
- ◆ M^{me} Hélène Serre, responsable d'équipe entreprise
- ◆ M^{me} Audrey Maupetit, conseillère gestion des droits
- ◆ M^{me} Marlène Mugnier, conseillère dédiée entreprise
- ◆ M^{me} Christelle Ennadjar, conseillère dédiée entreprise
- ◆ M^{me} Régine Farci, conseillère Club séniors
- ◆ M^{me} Fanny Goupil, conseillère accompagnement global
- ◆ M^{me} Priscilla Cortez, conseillère portefeuille suivi
- ◆ M. Nabil Amal, conseiller portefeuille renforcé
- ◆ M^{me} Isabelle Pesce, conseillère portefeuille guidé en situation d'ESI

5.6.9. Directions régionales

5.6.9.1. Ile-de-France

- ◆ M. Philippe Bel, directeur régional Pôle emploi Ile-de-France

5.6.9.2. Auvergne-Rhône-Alpes

- ◆ M. Pascal Blain, directeur régional Pôle emploi Auvergne-Rhône-Alpes
- ◆ M^{me} Fabienne Siebenborn, directrice régionale adjointe chargée de la performance sociale
- ◆ M^{me} Carole Fiard, directrice régionale adjointe chargée de l'administration, des finances et de la gestion
- ◆ M. Gilles Desvaquet, directeur chargé de la stratégie et des relations extérieures
- ◆ M^{me} Marie-Christine Dubroca Cortesi, directrice régionale adjointe chargée de la maîtrise des risques
- ◆ M^{me} Catherine Bonhomme, cheffe de cabinet du directeur régional

5.6.9.3. Provence-Alpes-Côte-d'Azur

- ◆ M. Christian Sanfilippo, directeur régional adjoint chargé des opérations
- ◆ M. Didier Zielinski, directeur régional adjoint
- ◆ M. Frédéric Caillol, direction régionale

5.6.10. Directions territoriales

- ◆ M. Jean-Charles Blanc, directeur territorial des Bouches du Rhône
- ◆ M. Frédéric Niola, chef de service, direction territoriale des Bouches-du-Rhône
- ◆ M. Cyrille Darche, chef de service, direction territoriale des Bouches-du-Rhône
- ◆ M. Didier Martin, directeur territorial délégué des Bouches-du-Rhône
- ◆ M^{me} Cécile Gall, directrice Pôle emploi Loire
- ◆ M. Philippe Hillarion, directeur Pôle emploi Rhône
- ◆ M^{me} Margot Cantero, directrice territoriale d'Eure-et-Loire
- ◆ M^{me} Christine Delorme, directrice territoriale déléguée d'Indre-et-Loire

5.6.11. Plateformes d'appui à la relation de service de Noisy-le-Grand

- ◆ M Guillaume Koning, directeur de la production régionale

5.6.11.1. Plateforme de services à distance

- ◆ M^{me} Florence Pottier, directrice
- ◆ M^{me} Syndie Duchannoy, chargé d'accueil et d'information (3949)
- ◆ M. Arnaud Ascoua, chargé d'accueil et d'information (3949)
- ◆ M. Stephane Lange, chargé d'accueil et d'information (3995)
- ◆ M^{me} Marie-Louise Henarejos, chargé d'accueil et d'information (3995)

5.6.11.2. Plateforme de contrôle de la recherche d'emploi

- ◆ M. Jacques Guedon, directeur
- ◆ M^{me} Véronique Chessex, directrice adjointe
- ◆ M^{me} Emilie Valsaint, conseillère emploi à dominante contrôle
- ◆ M^{me} Karine Rousseau, conseillère emploi à dominante contrôle
- ◆ M^{me} Claudine Jean-Louis, conseillère emploi à dominante contrôle
- ◆ M. Alain Millot, conseiller emploi à dominante contrôle

Annexe III

5.6.11.3. Plateforme contentieux et incidents de paiement

- ◆ M^{me} Blandine Plard, directrice
- ◆ M. Philippe Deron, directeur adjoint
- ◆ M^{me} Lydia Sittler, responsable d'équipe incidents de paiement
- ◆ M^{me} Frédérique Barrabe, gestionnaire appui incidents de paiement
- ◆ M. Jean-Jacques Cuniere, gestionnaire appui incidents de paiement
- ◆ M^{me} Samira Dahlab, gestionnaire appui incidents de paiement
- ◆ M^{me} Marina Duret, gestionnaire appui incidents de paiement
- ◆ M^{me} Isilda, Laporal, gestionnaire appui incidents de paiement
- ◆ M^{me} Stéphanie Marchand, gestionnaire appui incidents de paiement
- ◆ M^{me} Isabelle Poiret, gestionnaire appui incidents de paiement
- ◆ M. Jean-Pierre Yvon, gestionnaire appui Incidents de paiement
- ◆ Mme Odile Lambert, juriste
- ◆ M^{me} Oriane Louail, juriste
- ◆ M. Patrick Molson, juriste
- ◆ M^{me} Florence Tegoni, juriste
- ◆ M^{me} Idrissa, Traore, juriste

5.6.12. Conseillers accompagnement réunis le 28 juin 2018 à la direction générale

- ◆ M^{me} Céline Auvinet, Agence de Nantes Haluchère, conseillère accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M^{me} Nadia Benkada, Agence de Colombes, conseillère accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M^{me} Nadir Boudjoudi, Agence de Tourcoing, conseiller accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M^{me} Isabelle Bourgeaux, Agence de Longwy, conseillère accompagnement intensif des jeunes – initiative emploi des jeunes
- ◆ M^{me} Maya Charloton, Agence d'Antibes, conseillère accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M. David Dutto, Agence de La valette ; conseiller accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M^{me} Coralie Guericher, Aence de Corbeil-Essonnes, conseiller accompagnement global
- ◆ M. Stéphane Langevin, Agence de La Flèche, conseiller missions locales
- ◆ M^{me} Carole Laurencin, Agence APE Vienne – Isère, conseillère accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M^{me} Ivanna Lefrançois, Agence de La Courneuve, conseiller CDE
- ◆ M^{me} Isabelle Legrain, Agence de Libourne, conseillère accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M. Didier Luchez, Agence d'Orange, conseiller accompagnement intensif des jeunes
- ◆ M^{me} Nathalie Piedeleu, Agence de Sablé sur Sarthe, conseiller missions locales
- ◆ M. Bruno Santinho Boto, Agence Italie 13^{ème}, conseiller accompagnement global
- ◆ M^{me} Elise-Laure Verriere, Agence d'Orléans Sud, conseiller accompagnement intensif des jeunes

6. Institutions, entreprises et professionnels des ressources humaines

6.1. Association pour l'emploi des cadres (APEC)

- ◆ M. Jean-Marie Marx, directeur général
- ◆ M. Philippe Dialynas, directeur métier et animation du réseau

6.2. CAPEB du Rhône

- ◆ M^{me} Odile Van-Kote, responsable service emploi

6.3. Azaé, entreprise de services à domicile, région Rhône Alpes

- ◆ M. Franck Thouny, gérant associé, délégué régional de la fédération des services à la personne et de proximité

6.4. CRIT, agence d'intérim, région Rhône Alpes

- ◆ M^{me} Hélène Sorrel, responsable régionale Auvergne-Rhône-Alpes du recrutement interne

6.5. Météo Job

- ◆ M. Marko Vujasinovic, président et fondateur

6.6. Le Bon Coin

- ◆ M. Antoine Jouteau, directeur général
- ◆ M. Arnaud Jacques, responsable des affaires publiques

6.7. Randstad

- ◆ M. François Béharel, président
- ◆ M. Christophe Montagnon, directeur de l'organisation, des systèmes d'information et de la qualité
- ◆ M^{me} Sophie Durand, directrice de la communication
- ◆ M. Patrick Vanoli, responsable de produit *smartdata*

6.8. Lab RH

- ◆ M. Alexandre Stourbe, directeur général
- ◆ M. Nicolas Guy, Directeur du pôle transformation

6.9. Boulangerie Marie Blachère

- ◆ Mme Domingues, responsable de secteur - région Centre

6.10. Start-ups

- ◆ M. Nicolas Morel, président de *You Trust*
- ◆ M^{me} Bénédicte Loustalot, directrice du développement de *Négolink*
- ◆ M. Yann Girard, partenaire de « France apprenante »

6.11. Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)

- ◆ M^{me} Bénédicte Ravache, secrétaire générale
- ◆ M^{me} Dieu-Ly Le Quang, chef de projet
- ◆ M^{me} Laurence Breton-Kueny, vice-présidente de l'ANDRH, directrice des ressources humaines du groupe Afnor
- ◆ M. Frédéric Lemoine, membre du bureau de l'ANDRH, président ANDRH de Lorraine, gérant d'une société de conseil en recrutement, directeur délégué Exper.H

7. Collectivités territoriales et associations d'élus

7.1. Régions de France

- ◆ M. Guillaume Basset, secrétaire général, adjoint au directeur général
- ◆ M. Philippe Brivet, conseiller emploi, formation professionnelle et économie sociale et solidaire
- ◆ M. David Duval, conseiller fonds européens et contractualisations

7.2. Assemblée des départements de France

- ◆ M. Pierre Monzani, préfet, directeur général
- ◆ M. Jean-Michel Rapinat, directeur délégué politiques sociales

7.3. Conseil régional PACA

- ◆ M^{me} Raphaëlle Simeoni, directrice générale adjointe
- ◆ M. Antoine Dongradi, chef du service ingénierie, prospective et partenariats stratégiques au sein de la direction de l'emploi, de la formation et de l'apprentissage

7.4. Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes

- ◆ M^{me} Anne Berger, directrice de la formation et de l'apprentissage

7.5. Conseil régional Normandie

- ◆ M. Denis Leboucher, directeur de la formation tout au long de la vie

7.6. Département des Bouches-du-Rhône

- ◆ M. David Stringhetta, directeur adjoint de l'insertion

7.7. Département du Rhône

- ◆ M^{me} Céline Ossou, directrice de l'insertion et du développement social

7.8. Département du Nord

- ◆ M. Jean-Pierre Lemoine, directeur général adjoint solidarité

7.9. Métropole du Grand Lyon

- ◆ M^{me} Liliane Develay, directrice insertion et emploi

ANNEXE IV

Lettre de mission et cahier des charges de l'évaluation

Annexe IV



MINISTÈRE DU TRAVAIL
MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Les Ministres

Paris le 09 Aoi. 2018

La Ministre du travail
Le Ministre de l'Action et des comptes publics

à

Madame Nathalie DESTAIS, Cheffe du service
de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Madame Marie-Christine LEPETTT, Cheffe du
service de l'inspection générale des finances (IGF)

Objet : Evaluation de la convention tripartite 2015-2018 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi
P.J. : Le cahier des charges de l'évaluation

Depuis la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, Pôle emploi est l'opérateur chargé de l'accueil, de l'orientation, du placement, de l'indemnisation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'article L. 5312-3 du code du travail précise qu'une convention pluriannuelle est conclue entre l'Etat, l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et Pôle emploi. Cette convention définit les objectifs assignés à l'opérateur au regard de la situation du marché du travail et de l'emploi et compte tenu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués.

La convention tripartite actuelle, qui couvre la période 2015-2018, arrivera à échéance le 31 décembre 2018. Elle affirme de nouvelles ambitions pour lutter contre le chômage, en particulier de longue durée, et remédier aux difficultés de recrutement. Son article 5.4 prévoit que « la convention fera l'objet de deux évaluations externes », en deux étapes, sur la durée de la convention.

L'évaluation de mi-parcours a été menée par une mission conjointe de l'IGAS et de l'IGF (quatre inspecteurs) durant le 2nd semestre 2016. Le rapport d'évaluation a ainsi été rendu public en mars 2017 et a permis de faire le point sur l'avancement de la mise en œuvre de la convention. Les constats étaient largement positifs. Quelques axes d'amélioration rapides étaient mis en lumière.

Il s'agit désormais de réaliser l'évaluation finale de la convention « d'ici la fin du 1^{er} semestre 2018 » et « en prévision du renouvellement de la présente convention ».

Annexe IV

Dans ce contexte, nous souhaitons que vous conduisiez les travaux d'évaluation qui porteront sur les engagements définis dans la convention tripartite, sur les plans d'action mis en œuvre pour les atteindre, ainsi que sur les expérimentations prévues par la convention.

Cette évaluation se fondera notamment sur les travaux engagés par l'opérateur, dans le cadre des instances de suivi de la convention tripartite et du conseil d'administration, et par les autres signataires.

Le cahier des charges de l'évaluation, joint à la présente lettre de mission, précise les contours de votre mission, les questions évaluatives et les travaux identifiés comme ressources pour vos réflexions.

Vous accorderez une attention particulière aux points suivants :

1 - Les effets de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi sur les parcours professionnels et sur l'accès et le retour à l'emploi

Il s'agira d'une part d'examiner les pleins effets de la mise en œuvre du nouveau parcours du demandeur d'emploi (appelé NPDE) sur les trajectoires de retour à l'emploi notamment durable, en examinant en particulier :

- la précocité et la qualité du diagnostic et de l'orientation entre les différents modes de suivi et d'accompagnement, et leurs effets sur les parcours et l'accès à l'emploi notamment durable ;
- la qualité et la personnalisation de l'accompagnement au regard des différentes modalités et de leur ciblage, notamment en termes d'autonomisation des demandeurs d'emploi dans une optique de conseil en évolution professionnelle (CEP). A ce titre, vous poserez examiner plus particulièrement les accompagnements dits « intensifs » mis en place par Pôle emploi, notamment pour les personnes en risque d'éloignement du marché du travail ;
- les effets du recours aux opérateurs privés de placement sur la qualité et la continuité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, vous examinerez la place de la formation dans les parcours de reclassement professionnel : conditions d'accès, efficacité en termes de développement des compétences et de retour à l'emploi. Il s'agira notamment d'analyser l'évolution de l'efficacité de la prescription, du ciblage des bénéficiaires, des délais d'entrée en formation, et la satisfaction des bénéficiaires en tenant compte de l'effet des plans exceptionnels de formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi.

2 - Les effets de l'offre de services aux entreprises en matière d'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de facilitation des recrutements

Il s'agira d'examiner les effets de l'accompagnement des entreprises par Pôle emploi notamment sur la transparence du marché du travail, l'accès et le retour à l'emploi, ainsi que sur la qualité de l'intermédiation, en examinant en particulier :

- les résultats de l'approche différenciée de l'offre de services sur l'intermédiation et de la mise en place des équipes de conseillers dédiés, notamment pour les TPE-PME ;
- les effets du développement de l'approche par les compétences sur l'intermédiation ;

Annexe IV

- l'évolution de la transparence du marché du travail au regard notamment des offres d'emploi recueillies (qualité et quantité), de l'impact du digital et des partenariats noués (agrégation et multidiffusion des offres, qualité des services en ligne) ;
- l'impact des différentes approches de l'intermédiation (proactivité des conseillers² versus réponse aux sollicitations des employeurs) en matière d'opportunités d'embauches.

3 - Les effets des partenariats de Pôle emploi sur la complémentarité des offres de services et l'adaptation aux besoins des territoires

Il s'agira d'analyser les effets des dynamiques partenariales mises en place par Pôle emploi ou dans lesquelles s'inscrit Pôle emploi- dans les territoires. Les angles d'investigation portent sur l'adaptation des services par rapport aux besoins locaux, la fluidité des parcours des demandeurs d'emploi, et sur la complémentarité des offres de services. Vous examinerez plus particulièrement :

- l'adaptation et la continuité des services et accompagnements pour les publics en risque d'éloignement durable du marché de l'emploi (notamment les partenariats avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique, conseils généraux, Missions locales, Cap emploi, etc.) ;

- la diversification des partenariats et la complémentarité des expertises et des diagnostics de Pôle emploi et de ses partenaires pour s'ajuster aux situations locales ;
- la pertinence des partenariats développés en matière d'accompagnement à la création d'entreprises et de développement des formes innovantes d'emploi, notamment avec les conseils régionaux.

Une attention particulière devra être accordée à la manière dont Pôle emploi articule son action avec les politiques régionales de l'emploi, de l'orientation professionnelle et de la formation, ainsi que dans le cadre du service public de l'emploi.

4 - Les effets de la relation multicanale de Pôle emploi avec ses utilisateurs sur la qualité et l'accessibilité des services, notamment via l'apport du digital

Il s'agira d'analyser les effets sur l'accès aux services et sur le parcours de retour à l'emploi de l'approche multicanale (physique et à distance) développée par Pôle emploi, en vous intéressant particulièrement :

- à l'accessibilité physique des agences et la qualité de l'accueil suite aux nouvelles modalités et horaires d'ouverture des agences installés pendant la convention ;
- à la lisibilité de l'offre de services en ligne pour les demandeurs d'emploi et son impact sur le développement des compétences et l'autonomie numérique ;
- aux conditions de mobilisation et d'usage des services numériques, et leur complémentarité avec les services délivrés en présentiel pour les demandeurs d'emploi et les employeurs. Vous apprécierez l'impact de l'approche multicanale sur l'exercice de leur autonomie par les usagers ;
- à l'usage des outils digitaux par les conseillers, et leur rôle pour accompagner et promouvoir l'usage des services digitaux auprès des demandeurs d'emploi ;
- aux mesures mises en œuvre pour limiter le risque d'exclusion numérique.

² Notamment les actions de prospection, de promotion de profils, etc.

Annexe IV

5 - Les effets du cadre de pilotage et de gouvernance sur la performance et l'évaluation

Il s'agira en particulier d'analyser :

- les gains d'efficience, obtenus par un effort portant notamment sur l'organisation de l'accueil, la dématérialisation de l'inscription, l'indemnisation et les fonctions support et d'encadrement ;
- l'effet, en matière de qualité et d'efficacité des services rendus, des redéploiements des moyens vers l'accompagnement, permis par ces gains d'efficience.

La mission examinera par ailleurs :

- l'organisation de la gouvernance de la convention (Comité de suivi et Comité technique tripartite) ;
- l'efficacité du pilotage par la performance et des indicateurs mis en place à cet effet.

Nous souhaitons que cette évaluation soit lancée dans les meilleurs délais, le rapport final devant être remis au plus tard fin juin 2018.



Muriel PENICAUD



Gérald DARMANIN



Unédic

EVALUATION DE LA CONVENTION ETAT-UNEDIC-PÔLE EMPLOI 2015-2018

Cahier des charges

SOMMAIRE

1. PRÉAMBULE.....	3
2. LES OBJECTIFS ET LE CHAMP DE L'ÉVALUATION.....	4
2.1 Le champ de l'évaluation.....	4
2.2 Les grands objectifs de la convention tripartite assignés à Pôle emploi.....	4
2.3 La mise en œuvre de de la convention.....	5
3. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION.....	6
3.1 La méthodologie de l'évaluation	6
3.2 Les acteurs	6
3.2.1 Le comité de suivi de la convention tripartite 2015-2018 est l'instance décisionnaire de l'évaluation.....	6
3.2.2 Une mission d'inspection IGAS-IGF est chargée de la synthèse des travaux d'évaluation existants et d'investigations de terrain	7
3.2.3 Le comité technique tripartite assure le suivi et la coordination des travaux.....	7
3.3 La maîtrise d'ouvrage et le financement	8
4. PROBLÉMATIQUES ET QUESTIONS ÉVALUATIVES	8
4.1 Les effets de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi sur les parcours professionnels et sur l'accès et le retour à l'emploi	8
4.2 Les effets de l'offre de services aux entreprises en matière d'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de facilitation des recrutements	10
4.3 Les effets des partenariats de Pôle emploi sur la complémentarité des offres de services et l'adaptation aux besoins des territoires.....	11
4.4 Les effets de la relation multicanale de Pôle emploi avec ses utilisateurs sur la qualité et l'accessibilité des services, notamment via l'apport du digital.....	12
4.5 Les effets du cadre de pilotage et de gouvernance sur la performance et l'évaluation.....	13
5. LE PROGRAMME D'ÉVALUATION	13
5.1 Recensement des travaux d'évaluation prévus ou menés récemment	13
6. LE CALENDRIER ET LES LIVRABLES	21

1. Préambule

Les signataires de la convention tripartite 2015-2018, à savoir l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, ont exprimé leur **ambition commune d'en évaluer les effets, en deux temps**.

Le chapitre 5.4 de la convention précise que « *La convention fera l'objet de deux **évaluations externes** :*

- ***d'ici à fin 2016**, une évaluation de mi-parcours permettant de faire le point sur l'avancement de la mise en œuvre de la convention (...)* ;
- ***en fin de convention, d'ici à la fin du 1^{er} semestre 2018**, une évaluation conduite en prévision du renouvellement de la présente convention.*

L'évaluation de mi-parcours a été menée par une mission conjointe IGAS et l'IGF durant le 2^{ème} semestre 2016 et a porté sur les premiers effets du nouveau parcours du demandeur d'emploi, les effets de l'accompagnement intensif, l'évolution de l'offre de service digitale et le déploiement de l'offre de service aux entreprises. Le rapport d'évaluation a été rendu public en mars 2017, et permet de faire le point sur l'avancement de la mise en œuvre de la convention. Les constats étaient largement positifs, et quelques axes d'amélioration étaient mis en lumière¹.

Aujourd'hui, il s'agit de réaliser l'**évaluation finale** de cette convention qui prendra fin au 31 décembre 2018 et sera immédiatement suivie d'une nouvelle convention dès 2019.

Selon la convention, « Le cahier des charges de ces évaluations et les modalités de leur mise en œuvre seront arrêtés par le comité de suivi. Ils pourront notamment s'appuyer sur les travaux du comité stratégique et d'évaluation de Pôle emploi. Le cas échéant, le comité de suivi pourra recourir à des organismes d'évaluation externes. »

Ce cahier des charges a vocation à préciser le cadre de l'évaluation sur la base des thématiques suivantes, qui suivent peu ou prou les grands axes d'intervention de la convention :

<u>Thématique n°1</u>	Les effets de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi sur les parcours professionnels et sur l'accès et le retour à l'emploi
<u>Thématique n°2</u>	Les effets de l'offre de services aux entreprises en matière d'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de facilitation des recrutements
<u>Thématique n°3</u>	Les effets des partenariats de Pôle emploi sur la complémentarité des offres de services et l'adaptation aux besoins des territoires
<u>Thématique n°4</u>	Les effets de la relation multicanale de Pôle emploi avec ses utilisateurs sur la qualité et l'accessibilité des services, notamment via l'apport du digital
<u>Thématique n°5</u>	Les effets du cadre de pilotage et de gouvernance sur la performance et l'évaluation

¹ <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article595>

2. Les objectifs et le champ de l'évaluation

2.1 Le champ de l'évaluation

Le champ de l'évaluation porte à la fois sur le degré de réalisation des engagements conventionnels et sur les effets des actions et des expérimentations déployées par Pôle emploi, au regard des objectifs fixés et des conditions et moyens affectés.

L'évaluation doit permettre de porter une appréciation et de dresser un bilan des actions mises en œuvre dans le cadre des orientations stratégiques adoptées par les signataires de la convention dans la perspective de la préparation de la prochaine convention.

2.2 Les grands objectifs de la convention tripartite assignés à Pôle emploi

- **Accélérer l'accès et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi**
 - Personnaliser davantage l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
 - Améliorer l'accès à la formation, aux aides, aux prestations et à la mobilité professionnelle dans le cadre de la construction d'un projet professionnel ;
 - Mieux répondre aux enjeux du marché du travail pour les prochaines années : demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes non qualifiés, demandeurs d'emploi en situation de chômage récurrent, demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite ;
 - Assurer la qualité du traitement des droits à indemnisation des demandeurs d'emploi ;
 - Renforcer la prévention et la lutte contre la fraude.

- **Améliorer le fonctionnement du marché du travail et faciliter l'accès et le retour à l'emploi en répondant pleinement aux besoins de toutes les entreprises**
 - Poursuivre l'amélioration de la transparence du marché du travail ;
 - Compléter cette démarche par une prospection ciblée et qualitative ;
 - Poursuivre la différenciation et améliorer l'efficacité de l'offre de services pour mieux répondre aux besoins des entreprises.

- **Améliorer la relation de Pôle emploi avec les demandeurs d'emploi et les entreprises**
 - Assurer l'accessibilité à l'information et à l'offre de services de Pôle emploi, en développant une approche multicanale ;
 - Passer pleinement à l'ère numérique en développant une nouvelle offre digitale accessible à tous et en favorisant l'innovation.

Annexe IV

➤ Renforcer l'ancrage territorial de Pôle emploi et développer les partenariats dans une logique de complémentarité des offres de services

- Poursuivre le mouvement de déconcentration pour mieux tenir compte des situations locales ;
- Inscrire l'action de Pôle emploi dans le cadre du service public de l'emploi rénové et de la gouvernance quadripartite emploi – orientation et formation professionnelle ;
- Développer les complémentarités d'expertises ou de ressources externes pour favoriser l'insertion, le retour à l'emploi, le développement de l'emploi et l'accès aux services ;
- Consolider les missions des instances paritaires régionales ;

2.3 La mise en œuvre de de la convention

La mise en œuvre de la convention est documentée grâce à différents matériaux, notamment les rapports annuels d'exécution de la convention, mais aussi par le biais du rapport d'évaluation de mi-parcours de la convention.

Concernant les rapports annuels, ils sont une obligation fixée par la convention (dans son point 5.3.1). Deux rapports ont été publiés en ligne à ce jour : l'un en septembre 2015², et l'autre en mars 2017³.

Concernant l'évaluation de mi-parcours, elle était prévue par la convention (dans son point 5.4) et a été menée par une mission IGAS et IGF composée de quatre inspecteurs. Ses résultats ont été publiés en ligne en mars 2017⁴. Selon le rapport :

- « *Le regard général porté par la mission sur la mise en œuvre, par l'opérateur, des engagements pris dans la convention est nettement positif* ». La mission IGF-IGAS note que la continuité des orientations qui ont été définies a permis à Pôle emploi d'engager « *rapidement les principales réformes prévues et que les premiers effets sont déjà perceptibles* » ;
- Globalement, la mission d'évaluation note que « *des améliorations rapides sont à portée de main pour consolider et amplifier les effets des réformes engagées* » comme la poursuite de l'augmentation des effectifs de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif, notamment en accompagnement global, une plus forte mobilité entre les différentes modalités d'accompagnement ou l'optimisation de la charge administrative des conseillers entreprises. Les deux dernières années de mise en œuvre de la convention tripartite doivent permettre à Pôle emploi, selon le rapport des deux inspections, de « *consolider les acquis et d'apporter les ajustements nécessaires à la pleine réussite des réformes engagées* ». De plus, des travaux d'études et d'évaluation propres à chaque signataire sont listés en point 5 infra.

² http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Publications/rapport_mise_en_oeuvre_convention_tripartite52522.pdf

³ https://www.unedic.org/sites/default/files/2017-04/rapport_annuel_tripartite_4_interactif.pdf

⁴ <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2016-079R-2.pdf>

Par ailleurs, différents travaux d'études et d'évaluations menés en propre par chaque signataire seront à votre disposition. Ils sont listés au point 5 « Programme d'évaluation » infra.

3. Le dispositif d'évaluation

3.1 La méthodologie de l'évaluation

En plus des investigations de terrain qui seront menées par la mission d'évaluation, l'évaluation de la convention tripartite s'appuiera sur les résultats des études, bilans et évaluations disponibles à date.

Des travaux issus de différentes sources, et en provenance de plusieurs contributeurs, pourront être mobilisés pour l'évaluation :

- enquêtes quantitatives et qualitatives ;
- exploitation des indicateurs stratégiques et d'éclairage de la convention ;
- exploitation de la comptabilité analytique de Pôle emploi ;
- exploitation des données administratives et statistiques issues de Pôle emploi ;
- exploitation des travaux d'évaluation ou études (résultats intermédiaires ou finaux) ; menés par chacun des signataires ;
- investigations de terrain.

L'évaluation s'appuiera également sur les éléments de bilan des expérimentations menées par Pôle emploi, et pour certaines inscrites dans la convention tripartite, selon leur disponibilité à date. Trois expérimentations sont prévues par la convention tripartite sur les sujets suivants : demandeurs d'emploi en activité réduite subie, demandeurs d'emploi récurrents, et les très petites entreprises.

La diversité des approches et des méthodes sera recherchée parmi les contributions.

3.2 Les acteurs

3.2.1 Le comité de suivi de la convention tripartite 2015-2018 est l'instance décisionnaire de l'évaluation

Le comité de suivi, défini par l'article 5.3.1 de la convention tripartite 2015-2018 État, Unédic, Pôle emploi signée le 16 décembre 2014, est l'instance décisionnaire de l'évaluation.

Le comité de suivi est destinataire du rapport final d'évaluation.

Le comité de suivi a également la responsabilité de :

- valider le programme d'évaluation ;
- valider le rapport final d'évaluation ;

Annexe IV

- diffuser les résultats, et notamment le rapport final d'évaluation.

Selon l'article 5.4 de la convention tripartite 2015-2018, le comité de suivi arrête le présent cahier des charges et les modalités de mise en œuvre de l'évaluation.

Le comité de suivi peut adresser au conseil d'administration de Pôle emploi des questions évaluatives se rapportant aux objectifs de la convention tripartite qui ne seraient pas déjà prises en compte dans son programme pluriannuel d'évaluation.

Le cas échéant, le comité de suivi peut recourir à des organismes d'évaluation externes.

3.2.2 Une mission d'inspection IGAS-IGF est chargée de la synthèse des travaux d'évaluation existants et d'investigations de terrain

Une mission d'inspection composée de membres de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) sera chargée de :

- analyser les résultats des indicateurs de résultat et d'éclairage de la convention tripartite ;
- synthétiser les travaux d'études ou d'évaluation conduits par les signataires de la convention tripartite, et mentionnés plus bas en point 5 ;
- mener ses propres investigations notamment de terrain, pour compléter l'évaluation sur pièces et appréhender le niveau de réalisation des engagements conventionnels ;
- rédiger le rapport d'évaluation et sa synthèse.

Les inspecteurs seront destinataires de tous les documents utiles à leur mission, notamment les travaux listés au point 5. L'accès à ces documents devra leur être facilité par chacun des signataires.

3.2.3 Le comité technique tripartite assure le suivi et la coordination des travaux

Le comité technique tripartite (CTT), défini par l'article 5.3.2 de la convention tripartite 2015-2018, coordonne les travaux d'évaluation.

À cette fin, pendant la durée de l'évaluation, il est destinataire des travaux en provenance des différents contributeurs recensés dans la partie 5 infra.

Chacune de ses réunions donnera lieu à un point d'information sur l'avancée des travaux d'évaluation.

Le CTT pourra s'appuyer sur des temps d'échanges complémentaires (réunions, audioconférences, groupe de travail *ad hoc* le cas échéant) qui seront modulés selon le rythme d'avancée et la disponibilité des résultats.

Plus généralement, conformément à la convention tripartite, le CTT est chargé d'assurer un partage tripartite d'information et de données sur les résultats et leur méthodologie pour les mettre en perspective.

Annexe IV

Le CTT est également en charge de :

- rédiger le cahier des charges de l'évaluation ;
- rédiger la lettre de mission confiée à l'IGAS et l'IGF ;
- veiller au respect du cahier des charges et des délais de livraison.

Le CTT informe le comité de suivi de cet avancement, et l'alerte en cas de difficultés dans la réalisation des travaux prévus ou dans la tenue des délais.

3.3 La maîtrise d'ouvrage et le financement

Les travaux d'évaluation sont réalisés **sur le budget propre de chacun des signataires, en fonction des calendriers et des programmes d'étude et d'évaluation respectifs.**

A ce titre, l'indépendance des instances et protocoles d'évaluation existant chez chacun des signataires est rappelée.

4. Problématiques et questions évaluatives

4.1 Les effets de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi sur les parcours professionnels et sur l'accès et le retour à l'emploi

Problématique :

La convention tripartite 2015-2018 prévoit le renforcement de la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour améliorer le retour à l'emploi, notamment grâce à un premier entretien recentré sur le diagnostic, une amélioration de la qualité du diagnostic et un démarrage plus précoce de l'accompagnement garantissant une orientation adaptée entre les différentes modalités d'accompagnement. Une attention particulière est portée sur certains publics en risque d'éloignement durable du marché du travail : demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes non qualifiés, demandeurs d'emploi en situation de chômage récurrent ou exerçant une activité réduite dite « subie ».

La convention prévoit aussi la mise en œuvre par Pôle emploi du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour mieux accompagner les transitions professionnelles des demandeurs d'emploi.

De plus, la question de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi étant étroitement imbriquée dans ces enjeux, il conviendra donc d'y accorder une attention particulière. Les plans exceptionnels de formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi, décidés par le gouvernement en cours de convention, ont à ce titre clairement impacté l'action de Pôle emploi.

L'évaluation de mi-parcours a mis en évidence plusieurs éléments qu'il s'agit à présent d'approfondir pour examiner les pleins effets des actions déployées.

Annexe IV

Questions évaluatives :

Il s'agira d'une part d'examiner **les pleins effets de la mise en œuvre du nouveau parcours du demandeur d'emploi** (appelé NPDE) sur les trajectoires de retour à l'emploi notamment durable, en examinant en particulier :

- quelle précocité et quelle qualité du diagnostic et de l'orientation entre les différents modes de suivi et d'accompagnement, et quels sont leurs effets sur les parcours et l'accès à l'emploi notamment durable ?
- quel est le degré de personnalisation de l'accompagnement au regard des différentes modalités et de leur ciblage ? les modalités sont-elles bien adaptées aux profils et peuvent-elles évoluer dans le temps ? - quels effets sur l'autonomisation des demandeurs d'emploi dans une optique de conseil en évolution professionnelle (CEP) ?
- quels sont les effets des accompagnements dits « intensifs » mis en place par Pôle emploi, notamment pour les personnes en risque d'éloignement du marché du travail ?
- quels sont les effets du recours aux opérateurs privés de placement sur la qualité et la continuité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi⁵ ? la doctrine adoptée en 2014 (déléguer l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus autonomes, dans une logique de sous-traitance de « capacité ») a-t-elle bien eu les effets escomptés ?

Par ailleurs, les questionnements portent également sur **la place de la formation dans les parcours de reclassement professionnel**, en tenant compte de l'effet des plans exceptionnels de formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi. Ces derniers n'étaient pas prévus par la convention tripartite, et sont survenus en cours de convention.

Questions évaluatives : (en complément des éléments contenus dans le rapport du plan « 500 000 formations supplémentaires » de décembre 2017)

- quel impact de la formation sur le retour à l'emploi et la satisfaction des bénéficiaires ? quels effets des publics (bénéficiaires aux profils différenciés) et des natures de formation sur ces résultats ?
- quelles sont les conditions et délais d'accès et d'entrée en formation ? quelle évolution de l'efficacité de la prescription et du ciblage des bénéficiaires ? quel est le niveau de satisfaction des bénéficiaires ?

⁵ Cf. point 1.2.3 de la convention tripartite qui précise que « Outre le recours aux opérateurs privés de placement pour les prestations d'accompagnement (cf. infra), Pôle emploi recourt à la sous-traitance pour offrir des prestations courtes aux demandeurs d'emploi, en veillant à la qualité et à la continuité de leur accompagnement (...). »

4.2 Les effets de l'offre de services aux entreprises en matière d'amélioration du fonctionnement du marché du travail et de facilitation des recrutements

Problématique :

Dans la continuité de la précédente convention tripartite, l'offre de services de Pôle emploi doit permettre de répondre aux besoins de toutes les entreprises, dans le cadre d'une offre différenciée et accessible (« appui » versus « accompagnement »).

Cette intervention se réalise notamment par l'amélioration de la transparence du marché du travail, en mobilisant pour une part les nouvelles technologies (agrégation et multi diffusion des offres d'emploi, simplification, innovation), et pour une autre part des conseillers dédiés, ainsi que par l'anticipation des évolutions des marchés du travail locaux en s'appuyant sur ses partenaires.

La convention pointe par ailleurs une vigilance particulière à avoir sur les TPE et les PME qui ont des besoins et des difficultés particulières pour recruter.

L'évaluation de mi-parcours a mis en évidence plusieurs éléments qu'il s'agit à présent d'approfondir pour examiner les pleins effets des actions déployées.

Questions évaluatives :

Il s'agira d'examiner les effets de l'accompagnement des entreprises par Pôle emploi notamment sur la transparence du marché du travail, l'accès et le retour à l'emploi, ainsi que sur la qualité de l'intermédiation, en examinant en particulier :

- quels sont les résultats de l'approche différenciée de l'offre de services sur l'intermédiation et de la mise en place des équipes de conseillers dédiés, notamment pour les TPE-PME ?
- quels sont les effets du développement de l'approche par les compétences sur l'intermédiation ?
- quelle a été l'évolution de la transparence du marché du travail au regard notamment des offres d'emploi recueillies (qualité et quantité) ? quel est l'impact et quelle plus-value du digital et des partenariats noués (agrégation et multidiffusion des offres, qualité des services en ligne, etc.) ?
- quel est l'impact des différentes approches de l'intermédiation (proactivité des conseillers⁶ versus réponse aux flux de sollicitations des employeurs) en matière d'opportunités d'embauches ?

⁶ Notamment les actions de prospection, de promotion de profils, etc.

4.3 Les effets des partenariats de Pôle emploi sur la complémentarité des offres de services et l'adaptation aux besoins des territoires

Problématique : La convention tripartite 2015-2018 prévoit la poursuite du mouvement de déconcentration de Pôle emploi pour mieux prendre en compte les situations locales, et inscrire son action dans le cadre du service public de l'emploi rénové⁷ tout en assurant l'accessibilité à son information et à son offre de services. Cet engagement passe à la fois par le développement d'une approche multicanale (présentielle, digitale), tout en conservant une large présence physique sur les territoires. Les engagements couvrent aussi un volet partenarial, interne à Pôle emploi (coordination entre les conseillers dédiés, entre les agences d'un même bassin d'emploi...) et externe (développement d'expertises et de ressources complémentaires avec des partenaires variés), afin de favoriser l'accès aux services et le retour à l'emploi.

Questions évaluatives :

Il s'agira d'analyser les effets des dynamiques partenariales mises en place par Pôle emploi, ou dans lesquelles s'inscrit Pôle emploi dans les territoires. Les angles d'investigation porteront sur : l'adaptation des services par rapport aux besoins locaux, la fluidité des parcours des demandeurs d'emploi, et sur la complémentarité des offres de services. Les questions porteront plus particulièrement sur :

- quelle est l'adaptation et quelle continuité des services et accompagnements pour les publics en risque d'éloignement durable du marché de l'emploi (notamment les partenariats avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique, conseils départementaux, Missions locales, Cap emploi, etc.) ? les partenariats permettent-ils de mieux adapter la mobilisation des outils d'insertion et de fluidifier les parcours ?
- quel est le niveau de diversification des partenariats et de complémentarité des expertises et des diagnostics de Pôle emploi et de ses partenaires pour s'ajuster aux situations locales ?
- quel impact du partenariat développé en matière de création d'entreprises et de développement des formes innovantes d'emploi, notamment avec les conseils régionaux ?

Une attention particulière devra être accordée à la manière dont Pôle emploi coordonne son action avec les politiques régionales de l'emploi, de l'orientation professionnelle et de la formation, ainsi que dans le cadre du service public de l'emploi.. Par exemple : Existe-t-il des positionnements partenariaux « types » et pour quelle valeur ajoutée ? En quoi le développement des partenariats a-t-il permis à Pôle emploi de renforcer son ancrage territorial et d'adapter son action aux besoins locaux ? Pour quels publics et dans quelles conditions les partenariats s'avèrent-ils les plus efficaces ?

⁷ Via notamment le cadre de la loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe).

4.4 Les effets de la relation multicanale de Pôle emploi avec ses utilisateurs sur la qualité et l'accessibilité des services, notamment via l'apport du digital

Problématique : La stratégie numérique est désormais au cœur de l'offre de services de Pôle emploi, permettant d'enrichir et démultiplier les services offerts. Cette stratégie s'ancre dans un contexte de nouveaux usages d'Internet, et doit permettre de tenir compte de la diversité des besoins des demandeurs d'emploi, des employeurs, tout en ciblant les ressources humaines sur les publics qui en ont le plus besoin. L'offre de services digitaux se développe fortement depuis ces dernières années avec notamment le lancement de la plateforme Emploi Store⁸ et la création de services innovants (La bonne boîte, La bonne formation), la refonte du site pole-emploi.fr, ou encore le développement de la démarche d'agrégation et de multidiffusion des offres d'emploi en ligne (cf. point 4.3 supra).

Questions évaluatives :

Il s'agira d'analyser les effets sur l'accès aux services et sur le parcours de retour à l'emploi de l'approche multicanale (physique ou à distance) développée par Pôle emploi, et en particulier suite au fort développement de services digitaux ces dernières années. Les questions porteront notamment sur :

- quel est le niveau d'accessibilité physique des agences et quelle est la qualité de l'accueil suite aux nouvelles modalités et horaires d'ouverture des agences installés pendant la convention ?
- quel est le degré de lisibilité de l'offre de services en ligne pour les demandeurs d'emploi ? quel impact produit-il sur le développement des compétences et l'autonomie numérique ?
- quelles sont les conditions de mobilisation et d'usage des services numériques ? sont-elles optimales ? quel est leur niveau de complémentarité avec les services délivrés en présentiel pour les demandeurs d'emploi et les employeurs ?
- dans quelle mesure l'approche multicanale impacte-t-elle l'exercice de leur autonomie par les usagers dans leurs recherches d'emploi ?
- quels sont les profils de demandeurs d'emploi qui utilisent et bénéficient le plus des services numériques ?
- quels sont les usages des outils digitaux par les conseillers, et leur rôle pour accompagner et promouvoir l'usage des services digitaux auprès des demandeurs d'emploi.

Une attention particulière sera portée aux mesures mises en œuvre pour limiter le risque d'exclusion numérique. Par exemple, on pourra s'interroger sur les risques d'exclusion numérique : ont-ils été réduits par l'action de Pôle emploi ? Sont-ils mieux repérés, et suffisamment finement ? Dans quelle mesure sont-ils différenciés selon les territoires, etc. ?

⁸ Lancée en juillet 2015 par Pôle emploi, la plateforme Emploi Store regroupe en 2017 près de 300 services de Pôle emploi et de ses partenaires publics et privés.

4.5 Les effets du cadre de pilotage et de gouvernance sur la performance et l'évaluation

Problématique : La convention tripartite 2015-2018 prévoit une gouvernance active et efficace, orientée vers le pilotage, la performance et l'évaluation. La performance doit être atteinte au regard de la mobilisation optimale des moyens humains et financiers octroyés. Ceux-ci sont plus particulièrement dirigés vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la qualité de service et la satisfaction des usagers. La gouvernance s'organise via deux instances de suivi tripartites articulées entre elles, ainsi qu'avec la gouvernance interne de Pôle emploi. Une batterie d'indicateurs stratégiques limités, complétée d'indicateurs d'éclairage plus nombreux, permet d'objectiver le suivi de la mise en œuvre et d'apprécier la performance des engagements conventionnels.

Questions évaluatives :

Il s'agira en particulier de répondre aux questions suivantes :

- les gains d'efficience et de productivité prévus ont-ils été réalisés ?
- les gains réalisés ont-ils bien permis des redéploiements de moyens vers l'accompagnement ? quel impact de ces redéploiements sur la qualité et l'efficacité des services rendus ?
- quelle est la pertinence de l'organisation de la gouvernance de la convention (Comité de suivi et Comité technique tripartite) ?
- quelle est l'efficacité du pilotage par la performance et des indicateurs mis en place à cet effet ?

5. Le programme d'évaluation

5.1 Recensement des travaux d'évaluation prévus ou menés récemment

5.1.1 Travaux de Pôle emploi

Les travaux sont présentés par ordre de disponibilité.

1- Les effets de la prospection auprès des entreprises

- Sujet/questions : Quel est l'effet des nouvelles modalités de prospection auprès des employeurs sur les offres déposées, les embauches et les emplois créés ?
- Méthode : expérimentation randomisée.
- Statut : **publié**.

Annexe IV

- Calendrier : Publications « Eclairages & Synthèse » n°19, mars 2016⁹.

2- L'accompagnement intensif pour les jeunes (AIJ)

- Sujet/questions : Cette évaluation de l'AIJ porte sur : L'orientation des jeunes vers le dispositif et les spécificités du public accompagné ; Les modalités concrètes d'accompagnement ; Les effets sur le retour à l'emploi, l'entrée en formation, et la satisfaction des bénéficiaires ; L'identification des facteurs de réussite.
- Méthodes : Méthode d'appariement pour estimer les impacts ; Entretiens semi-directifs auprès des acteurs de terrain ; Enquête web auprès des conseillers dédiés à l'AIJ ; Enquête téléphonique auprès des demandeurs d'emploi ; Exploitations du SI.
- Statut : **publié**.
- Calendrier : Publication « Eclairages & Synthèse » n°28, janvier 2017¹⁰.

3- La généralisation des équipes de conseillers à dominante d'activité « entreprises »

- Responsable : Pôle emploi.
- Sujet/questions : étude des effets de la généralisation des conseillers à dominante d'activité « entreprises » sur la satisfaction des besoins des entreprises, le placement des demandeurs d'emploi au travers de relations plus étroites et d'une meilleure délivrance de l'offre de services.
- Méthodes : entretiens semi-directifs auprès d'acteurs de terrain, enquête téléphonique auprès d'employeurs, enquête téléphonique auprès de demandeurs d'emploi, enquête web auprès de conseillers dédiés aux entreprises et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.
- Statut : **publié**.
- Calendrier : Publication « Eclairages & Synthèse » n°33, avril 2017¹¹.

⁹<http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/evaluation-de-la-demarche-de-prospection-aupres-des-entreprises-@/30087/view-article-144538.html>

¹⁰ <http://www.pole-emploi.org/actualites/accompagnement-intensif-des-jeunes-@/30127/view-article-177426.html>

¹¹<http://www.pole-emploi.org/actualites/les-effets-de-la-specialisation-des-conseillers-de-pole-emploi-@/30127/view-article-189148.html;jsessionid=WL8JZLzD8Gmnnhrn5YGlwYYPdTjVxQFISKP2ByGpmY8SRmtQ6GZw!-1857085181!-225743751?>

4- L'action de Pôle emploi au regard des besoins des territoires et des partenaires qui y interviennent

- Sujet/questions : Quelle capacité des agences à répondre au mieux aux besoins et spécificités de leur territoire ? Quelles sont les « intelligences locales » de mobilisation de l'offre de service et quel rôle jouent les partenariats dans la recherche de complémentarité d'expertise et d'un meilleur ancrage territorial ?
- Méthodes : Explorations qualitatives dans quelques bassins d'emploi (enquêtes web auprès d'acteurs de Pôle emploi dans les territoires, enquêtes qualitatives auprès des acteurs de Pôle emploi, des partenaires et des entreprises de ces territoires). Exploitation du système d'information de Pôle emploi.
- Statut : **publié**.
- Calendrier : Publication « Eclairages & Synthèse » n°35, septembre 2017¹².

5- La dématérialisation de l'inscription à Pôle emploi : les nouvelles modalités d'inscription et de diagnostic

- Sujet/questions : résultats et conditions de réussite des nouvelles modalités d'inscription et de diagnostic (en lien avec la dématérialisation de l'inscription et de la demande d'allocation).
- Méthodes : exploitation des données administratives et observations de terrain (interrogation de conseillers).
- Statut : **publié**.
- Calendrier : Publication « Eclairages & Synthèse » n°36, septembre 2017¹³.

6- Expérimentation sur l'activité réduite subie : résultats

- Sujet/questions : connaître les résultats et conditions de réussite des services délivrés au travers de la plateforme « pole-talents » en direction des demandeurs d'emploi en activité réduite subie.
- Méthodes : Méthode randomisée pour l'évaluation d'impact. Exploitation des données du SI et observations de terrain auprès des acteurs de Pôle emploi.
- Statut : phase finale.
- Calendrier : Achèvement en **septembre-octobre 2017**.

¹² <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/comment-les-agences-de-pole-emploi-s-adaptent-elles-aux-specificites-de-leur-territoire--@/30127/view-article-193128.html?jsessionid=WL8JZLzD8Gmnnhrn5YGlwYYPdTIVxQFISKP2ByGpmY8SRmtO6GZw!-1857085181!-225743751?>

¹³ <http://www.pole-emploi.org/statistiques-analyses/la-dematerialisation-de-l-inscription-a-pole-emploi-des-effets-positifs-sur-la-qualite-de-la-prise-@/30127/view-article-196928.html?>

7- La prestation ACTIV'EMPLOI

- Sujet/questions : quelle orientation est mise en œuvre et quels types de publics bénéficient de la prestation ? Quelles sont les services délivrés par les prestataires et quelles sont les pratiques de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi concernés ? Quels sont les impacts sur le retour à l'emploi ?
- Méthodes : Approche économétrique par double différence pour l'évaluation d'impact ; Enquêtes web auprès des conseillers et des demandeurs d'emploi en Suivi et/ou ayant bénéficié de la prestation.
- Statut : phase finale.
- Calendrier : Achèvement octobre 2017. Publication **fin 2017**.

8- L'approche globale de l'accompagnement

- Sujet/questions : Evaluer la mise en œuvre du protocole national d'avril 2014 et ses 3 axes : mise à disposition d'informations sur les acteurs et services dans le champ du social, accompagnement global et accompagnement social des demandeurs d'emploi. Sur l'accompagnement global, le questionnement porte sur le processus d'orientation des publics, leurs caractéristiques et besoins, les modalités concrètes d'accompagnement, les pratiques de coopération entre les acteurs de Pôle emploi et les acteurs du social, et les effets sur la trajectoire des personnes.
- Méthodes : Démarche partagée avec 11 Conseils départementaux ; Entretiens semi-directifs auprès d'acteurs de terrain (Pôle emploi, Conseils départementaux et acteurs du social) et de demandeurs d'emploi ; Enquête web auprès des conseillers Pôle emploi et des travailleurs sociaux ; Exploitations du SI.
- Statut : en cours.
- Calendrier : Achèvement fin 2017. Publication **début 2018**.

9- Les effets et conditions de réussite des actions pour améliorer les transitions professionnelles et sécuriser les trajectoires des demandeurs d'emploi

- Sujet/questions : Caractérisation des transitions et mobilités professionnelles au cours des 18 mois d'observation ; usages et la place respective des différents instruments que mobilisent (ou pas) les demandeurs d'emploi dans leurs démarches, selon les trajectoires observées.
- Méthodes : Exploitation du panel des demandeurs d'emploi entrés au chômage en décembre 2014 (suivi à 18 mois) ; Exploitation de données administratives rapprochées de celles issues du panel.
- Statut : en cours.

Annexe IV

- Calendrier : achèvement en **novembre 2017**. Publication « Eclairages & Synthèse » et d'un « Etudes & Recherche » fin 2017.

10- Les services numériques aux demandeurs d'emploi

- Sujet/questions : quels sont les effets de certains nouveaux services en ligne sur le comportement de recherche d'emploi et le retour à l'emploi ?
- Méthodes : méthode randomisée appliquée à Bob Emploi et à d'autres dispositifs en cours de sélection.
- Statut : phase finale.
- Calendrier : résultats sur Bob Emploi **fin 2017**.

11- Pratiques et effets des changements de modalités de suivi et d'accompagnement

- Sujet/questions : mieux caractériser les changements de modalités, en identifiant les facteurs qui en sont à l'origine, en distinguant les personnes nouvellement inscrites et celles en réinscription, et en explorant le cas des demandeurs d'emploi en accompagnement intensif.
- Méthodes : exploitation des données du SI, réalisation d'observations de terrain, enquête web auprès des conseillers, enquête auprès de demandeurs d'emploi ayant connu un changement de modalité.
- Statut : en cours.
- Calendrier : achèvement en **juin 2018**.

12- Evaluation de l'expérimentation de conseillers référents indemnisation

- Sujet/questions : caractérisation des effets sur les services délivrés et leur qualité, effets sur la satisfaction des demandeurs d'emploi.
- Méthodes : approche contrefactuelle avec des agences expérimentales et des agences témoins, de façon à évaluer les impacts ; observations de terrain, enquête téléphonique auprès de demandeurs d'emploi, enquête web auprès des référents indemnisation et de référents emploi ; exploitation du SI.
- Statut : en cours.
- Calendrier : achèvement en **juin 2018**.

13- Evaluation de l'expérimentation de l'intégration des modalités « Guidé » et « Renforcé »

- Sujet/questions : quels sont les effets sur la dynamisation de la recherche d'emploi, la satisfaction et le retour à l'emploi ? Quelles sont les modalités de mise en œuvre et ses facteurs de réussite ? Quels sont les effets respectifs sur la modalité d'accompagnement et sur le Suivi ?

Annexe IV

- Méthodes : approche contrefactuelle avec des agences expérimentales et des agences témoins, de façon à évaluer les impacts ; observations de terrain, enquête téléphonique auprès de demandeurs d'emploi (bénéficiaires et témoins), enquête web auprès agences expérimentatrices et témoins ; exploitation du SI.
- Statut : en cours.
- Calendrier : résultats intermédiaires en **avril 2018** ; résultats finaux en **juillet/septembre 2018**.

14- Evaluation de l'expérimentation « très petites et petites entreprises »

- Sujet/questions : quels sont les effets sur la pertinence des services délivrés, sur la satisfaction des employeurs et sur les recrutements ? Quels sont les facteurs de réussite au plan des pratiques et organisations mises en place ?
- Méthodes : approche contrefactuelle avec des agences expérimentales et des agences témoins, de façon à évaluer les impacts ; observations de terrain, enquête téléphonique auprès des employeurs (bénéficiaires et témoins), enquête web auprès des conseillers « entreprises », exploitation du SI.
- Statut : en cours.
- Calendrier : achèvement en **juin 2018**.

15- Le conseil en évolution professionnelle (CEP)

- Sujet/questions : comment le CEP est-il effectivement mise en œuvre ? Quel changement de posture des conseillers observe-t-on ? Quels en sont les effets sur le comportement de recherche d'emploi, la gestion des transitions et mobilités professionnelles des demandeurs d'emploi, ainsi que leur satisfaction ?
- Méthodes : observations de terrain, enquêtes web auprès des acteurs locaux (conseillers psychologues du travail, managers), enquête téléphonique auprès de demandeurs d'emploi accompagnés, exploitation du panel des entrants au chômage en décembre 2016.
- Statut : en cours.
- Calendrier : achèvement en **juin 2018**.

16- Les effets de la personnalisation des services sur la lutte contre le chômage des demandeurs d'emploi cumulant 12 mois d'inscription en catégorie A dans les 15 derniers mois

- Sujet/questions : quels modes de prévention du risque de chômage de longue durée et avec quels effets ? Quels sont les publics les plus éloignés du marché du travail et comment répondre à leurs besoins et éviter leur retrait du marché du travail ? Quels sont les parcours « gagnants » et ceux qui conduisent à un enlèvement dans le chômage de longue durée ?
- Méthodes : Enquête web auprès des conseillers ; Exploitation du système d'information ; exploitation du panel des entrants au chômage de décembre 2016 pour estimer les impacts des pratiques d'accompagnement.

Annexe IV

- Statut : en cours.
- Calendrier : résultats intermédiaires en **juin 2018** ; résultats finaux en **décembre 2018**.

5.1.2 Travaux de la Dares

5.1.2.1 Les filières d'accompagnement dans le parcours des demandeurs d'emploi

- Sujet/questions : Ciblage, prestations et efficacité (notamment en termes de retour à l'emploi) des différents parcours d'accompagnement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi.
- Méthodes : Analyses quantitatives (statistiques descriptives, modèles logistiques) à partir d'un appariement entre FHS, FH-Services, D3 et DPAE.
- Statut : en cours.
- Calendrier : travail programmé pour le 1^{er} trimestre 2018, publié sous forme de note au cours du 2^{ème} trimestre 2018.

5.1.3 Travaux de l'Unédic

5.1.3.1 Etude qualitative sur les attentes des demandeurs d'emploi en matière d'accompagnement au retour à l'emploi durable

- Sujet/questions : Certains bénéficiaires de l'Assurance chômage alternent fréquemment des périodes d'emploi et de chômage. Cette situation touche un nombre croissant de personnes sur des périodes qui tendent à s'allonger. Quel est leur point de vue sur leur situation d'activité ? Ont-elles le souhait de retrouver un emploi durable ou cette situation correspond-elle à un choix ? Quel accompagnement recherchent-elles pour parvenir à un emploi durable ?
- Méthodes : 40 entretiens semi-directifs.
- Statut : **publié**¹⁴.
- Calendrier : 2014.

5.1.3.2 Etude sur les conditions de reprise d'activité des allocataires de l'assurance chômage

- Sujet/questions : programme d'études qualitatives et quantitatives sur les modalités de reprise d'emploi et la recherche d'emploi.
- Méthodes : panel allocataires « L'Unédic et vous ».

¹⁴ <https://www.unedic.org/publications/attentes-en-matiere-daccompagnement-au-retour-lemploi-durable>

Annexe IV

- Statut : en cours et à venir.
- Calendrier : 1^{er} semestre 2018

5.1.3.3 Étude sur les usages du numérique dans l'accompagnement

- Sujet/questions : étude sur les usages des outils numériques et leurs effets sur la recherche d'emploi.
- Méthodes : panel allocataires « L'Unédic et vous ».
- Statut : en cours et à venir.
- Calendrier : 1^{er} semestre 2018

5.1.3.4 Analyse des parcours des demandeurs d'emploi récurrents

- Sujet/questions : approche de la récurrence chômage et des parcours professionnels des demandeurs d'emploi qui connaissent ces épisodes répétés de chômage.
- Méthodes : utilisation du fichier FNA.
- Statut : en cours et à venir.
- Calendrier : 2018.

5.1.3.5 Etude sur l'accès à la formation dans les parcours des demandeurs d'emploi

- Sujet/questions : analyser la place de la formation dans les parcours professionnels des demandeurs d'emploi : délais d'entrée en formation, durée des formations, effets de rétention et sortie de l'indemnisation le cas échéant.
- Méthodes : utilisation du fichier FNA.
- Statut : en cours et à venir.
- Calendrier : 2018.

Annexe IV

5.1.4 Autres travaux mobilisables

Les travaux d'évaluation du Plan 500 000 menés dans le cadre du CNEFOP, sous l'égide de la DARES : rapport réalisé par les cabinets Amnyos/Orseu et bilan statistique du Plan. Le bilan sera disponible d'ici la fin 2017.

Le rapport sur « Le suivi et la mise en œuvre du Conseil en Evolution Professionnelle (CEP) et du Compte Personnel de Formation (CPF) » conduit sous l'égide du CNEFOP¹⁵. Le rapport a été publié en juin 2017.

Un tableau de synthèse récapitule en annexe les travaux d'études et d'évaluation disponibles selon leur calendrier.

6. Le calendrier et les livrables

Janvier 2018	Lancement des travaux de la mission IGAS-IGF.
Mai 2018	Livraison du rapport provisoire, soumis à procédure contradictoire.
30 juin 2018	Rapport final et sa synthèse.

¹⁵https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi2IzZPqvPXAhXLJlAKHXIxANwQFggMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cnefop.gouv.fr%2FIMG%2Fpdf%2Frapport_cep_cpf_vd.pdf%3F4315%2F...&usg=AOvVaw0vERrOpO45bmdNcxi4r1UV

Annexe IV

Annexe : tableau de synthèse des travaux d'évaluation disponible selon leur calendrier

Thématique	Travaux disponibles			
	2017	T1 2018	T2 2018	Post T2 2018
Offre de services aux demandeurs d'emploi			Ciblage, prestations et efficacité des parcours d'accompagnement (Dares) Changements de modalités de suivi et d'accompagnement (en juin) (Pôle emploi)	Parcours des demandeurs d'emploi récurrents (Unédic)
	L'accompagnement intensif pour les jeunes (Pôle emploi)		Expérimentation de l'intégration des modalités « Guidé » et « Renforcé » (résultats intermédiaires en avril) (Pôle emploi)	Expérimentation intégration Guidé- Renforcé (résultats finaux en juillet-septembre) (Pôle emploi)
	La dématérialisation de l'inscription à Pôle emploi (Pôle emploi)		Le CEP (en juin) (Pôle emploi)	
	Expérimentation sur l'activité réduite subie (Pôle emploi)	La reprise d'activité des allocataires de l'assurance chômage (Unédic)	Personnalisation des services sur la lutte contre le chômage de longue durée ¹⁶ (résultats intermédiaires en juin) (Pôle emploi)	Personnalisation des services sur la lutte contre le chômage de longue durée (résultats finaux en décembre) (Pôle emploi)
	Améliorer les transitions professionnelles et sécuriser les trajectoires (lien CEP) (Pôle emploi)			
	Rapport CEP-CPF (CNEFOP)			
Formation	Résultats de l'évaluation du plan 500 000 (CNEFOP)		L'accès à la formation dans les parcours des demandeurs d'emploi (Unédic)	
Indemnisation des demandeurs d'emploi			Expérimentation de conseillers référents indemnisation (en juin) (Pôle emploi)	
Recours à la prestation	La prestation Activ'Emploi (Pôle emploi)			
Partenariat		L'accompagnement global (Pôle emploi)		
Numérique	Les services numériques aux demandeurs d'emploi (Pôle emploi)		Les usages du numérique dans l'accompagnement (Unédic)	
Offre de services aux entreprises	Généralisation des équipes de conseillers Entreprises (Pôle emploi)		Expérimentation TPE (en juin) (Pôle emploi)	
Territoires	L'action de Pôle emploi au regard des besoins des territoires (Pôle emploi)			

¹⁶ Abréviation du chômage de longue durée : CLD.