

POLE EMPLOI : VITE FAIT, MAL FAIT

Par le pôle « affaires sociales » de Terra Nova



Synthèse

Le 1^{er} janvier 2009, l'ANPE et les ASSEDIC ont fusionné au sein de la nouvelle agence Pôle emploi, chargée à la fois de l'indemnisation et du placement des demandeurs d'emploi. On pouvait souscrire au principe d'une telle réforme, qui devait simplifier les démarches des chômeurs, améliorer le service qui leur était rendu et mettre fin aux inégalités entre chômeurs indemnisés (60 % des chômeurs) et non indemnisés (40 %).

Un an et demi après, Pôle emploi est devenu dans les représentations collectives synonyme de désorganisation, de mécontentement des usagers et des personnels et d'absence de perspective offerte aux demandeurs d'emploi. Bien sûr, cette perception est injuste et ne rend pas compte d'améliorations réelles dans certains domaines. Bien sûr il y a eu la crise, avec une augmentation sans précédent du nombre de chômeurs, et les difficultés d'une fusion particulièrement complexe entre deux entités aux statuts et aux métiers très différents. Mais la crise n'explique pas tout, et rend d'autant plus dommageable la succession d'erreurs qui ont été commises dans le processus de fusion.

Le pouvoir politique a voulu que la fusion se voie, et qu'elle se voie vite. Il a imposé comme une priorité absolue, devant être réalisée à tout prix au 1^{er} semestre 2009, la généralisation des guichets uniques, mobilisant ainsi toute l'énergie de l'institution dans des centaines d'opérations immobilières. Le résultat : des guichets uniques théoriques, qui contraignent en réalité les personnels au nomadisme entre plusieurs sites. Le pouvoir politique a prétendu que tous les conseillers deviendraient capables de faire à la fois de l'indemnisation et du placement, tout en ne leur donnant que 5 jours de formation pour apprendre le métier qu'ils ne connaissaient pas... Le résultat : chacun exerce en fait son ancien métier, mais beaucoup d'angoisse et de bruit pour rien. Le directeur de Pôle emploi vient d'acter en catimini le renoncement au fantasme du métier unique.

Pendant ce temps, la crise battait son plein et l'énergie de Pôle emploi était détournée sur des enjeux purement internes. L'institution a fait face à l'urgence et a redressé la situation sur le traitement des demandes d'indemnisation et son numéro d'appel, le 39 49. Mais les chantiers d'amélioration du service rendu aux usagers, qui devaient donner son sens de la fusion, sont en panne.

Les auteurs de cette note proposent des pistes pour redresser la situation de Pôle emploi. Il faut arrêter de la surmobiliser sur des objectifs qui ne constituent pas des buts en soi (faire un entretien

par mois avec chaque chômeur sans tenir compte de ses besoins, faire des guichets uniques sans savoir ce qu'on met dedans). Loin du fantasme du métier unique, il faut valoriser la diversité des compétences de ses agents et ne pas attendre de chacun qu'il sache tout faire (accueil, accompagnement, relation entreprise, traitement de l'offre, prescription, montage administratif de mesures...). Il faut résoudre cette grande faiblesse du service public de l'emploi français qu'est l'accès à la formation, en mettant en place une offre de formation personnalisée et réactive. Il faut enfin transformer le conseil d'administration, d'une chambre d'enregistrement formelle en un véritable lieu de décision tripartite entre Etat et partenaires sociaux, qui peut devenir un modèle pour la conduite des politiques de l'emploi dans notre pays.

Note
intégrale

La fusion de l'ANPE et des Assédic, concrétisée par la création de Pôle Emploi en janvier 2009, devait constituer un élément majeur et très attendu de la dynamisation des politiques de l'emploi. Pour de nombreux spécialistes du marché de l'emploi, la co-existence avant 2009 de deux réseaux distincts d'accueil des demandeurs d'emploi, l'un dédié aux indemnités chômage (les Assédic), l'autre à l'accompagnement (l'ANPE), était au mieux source d'inefficacité, au pire une hérésie.

Redonner du sens : tel devait être l'objectif assigné à Pôle Emploi. Redonner du sens, c'est-à-dire faire passer les démarches administratives au second plan et permettre enfin aux demandeurs d'emploi ainsi qu'aux agents du service de l'emploi de se concentrer sur l'essentiel : la recherche d'emploi, l'orientation professionnelle, la formation. Redonner du sens en se concentrant sur le service offert aux demandeurs d'emploi, sur sa pertinence, sur son efficacité. Redonner du sens en donnant les moyens aux agents d'être de véritables conseillers et non de simples exécutants de procédures administratives uniformes.

Force est de constater que les orientations prises sont à l'opposé de ces aspirations. On assiste malheureusement au retour des vieux démons du service de l'emploi : une approche procédurale, une organisation pyramidale d'un autre âge, la priorité donnée au traitement administratif et non à l'offre de service, un désintérêt coupable pour l'accompagnement, l'orientation professionnelle et la formation des demandeurs d'emploi. On ne peut négliger l'impact de l'explosion sans précédent du chômage. Mais la mise en place de Pôle emploi était censée permettre d'améliorer l'accompagnement, de faire émerger une fonction complète d'orientation, de faire monter en puissance la prescription et l'achat de formations. Aujourd'hui le nouveau service de l'emploi donne l'impression d'un travail à la chaîne sinistre et d'une obsession inquiétante pour le respect de la règle, à l'opposé de l'approche personnalisée attendue du nouveau service de l'emploi. A ce titre, le premier rapport d'activité du médiateur de Pôle Emploi¹ est éloquent, lui qui plaide pour « une application des textes et des règlements qui soient parfois plus douce, parfois plus compréhensive des situations individuelles, beaucoup plus humaine et qui utilise beaucoup plus de bon sens » et qu'il fait au total le constat « d'un effroyable défaut d'information des usagers ». Vrai aussi, Pôle emploi, pas plus que l'ANPE ou les ASSÉDIC, ne sait communiquer et aller au-devant du citoyen pour l'informer en prévention des problèmes.

¹ Qui a depuis démissionné en dénonçant l'absence de moyens pour remplir sa mission.

La fusion tant attendue de l'ANPE et des Assédic est en train de perdre son sens. Le sens de la fusion n'a jamais été donné complètement : le gouvernement s'est concentré sur la seule notion de guichet unique, finalement assez pauvre, et sur ses délais de réalisation, enfermant ceux qui devaient mettre la réforme en œuvre dans un cadre très contraignant, sans donner le souffle nécessaire aux équipes, ni la pédagogie au grand public.

Une défense (ou plutôt une défausse) facile serait de rendre la crise économique responsable de cet état de fait. Certes la crise a accru la pression sur le service public de l'emploi. Mais le défaut de réflexion sur les finalités de la fusion ne saurait trouver sa source dans la crise économique : elle est inhérente au projet initial, ou plutôt à l'absence de projet initial d'un service public de l'emploi digne de ce nom. Les maîtres d'œuvre de la fusion, à commencer par le secrétaire d'Etat à l'emploi, se sont curieusement désintéressés du sens de la fusion pour se passionner pour les travaux de soudure : les systèmes d'information, le rapprochement des locaux, la nouvelle convention collective, etc. Le capitaine, empressé de montrer qu'il pouvait ramer dans la soute, a oublié de fixer un cap.

1 - LA FUSION ANPE – ASSEDIC : UNE REFORME UTILE ET LONGTEMPS ATTENDUE

Dès 1967, le premier projet de création d'une agence pour l'emploi élaboré par Xavier Ortoli, commissaire général au Plan, et Jacques Delors, son responsable des politiques sociales, prévoit de rassembler dans un seul organisme les fonctions d'indemnisation, d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi. La réforme qui voit le jour cantonne malheureusement l'ANPE aux fonctions de placement, laissant subsister l'UNEDIC et les ASSEDIC, créées en 1958 et responsables de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Il aura fallu plus de 40 ans pour mettre en œuvre le rapport Ortoli – Delors...

L'inconvénient le plus manifeste de cet éclatement est la complexité des démarches administratives, notamment à l'entrée dans le chômage. Elle est d'autant plus dommageable qu'elle affecte des personnes fragilisées par la perte de leur emploi, qui auraient particulièrement besoin de simplicité. Elle se traduit par la multiplicité des démarches et des entretiens, la répétition des mêmes questions. Un rapprochement opérationnel avait certes été engagé depuis quelques années, avec une convention de coopération tripartite Etat – ANPE – UNEDIC définissant un parcours coordonné du demandeur d'emploi, la création de guichets uniques sur une partie du territoire et la mise en place d'un dossier unique du demandeur d'emploi partagé entre les deux institutions. Une grande complexité persistait cependant.

Moins visible des usagers mais également préjudiciable, la séparation ANPE / UNEDIC / AFPA compliquait la gouvernance des politiques de l'emploi. En 2001, l'UNEDIC a souhaité sortir du rôle de financeur « passif » de l'indemnisation et « activer » ses dépenses, en développant des actions d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi ; elle intervenait ainsi sur un terrain jusque là réservé à l'Etat, l'ANPE et l'AFPA. Ce virage a été utile car il a permis d'apporter des moyens supplémentaires aux mesures actives. Mais il a généré une gouvernance complexe et atypique en Europe, où l'organisme chargé de l'indemnisation du chômage définit lui-même des mesures de politique de l'emploi avec une articulation plus ou moins bonne avec celle de l'Etat. A partir de 2005, le recours par l'UNEDIC, à titre expérimental, à des opérateurs privés de placement, a

été entouré de suspicion, l'ANPE se sentant mise en concurrence. L'action de l'UNEDIC était également source d'inégalités entre demandeurs d'emploi : l'UNEDIC intervenait en faveur de « ses » chômeurs, les demandeurs d'emploi indemnisés, qui ne sont que 60 % des demandeurs d'emploi accompagnés par l'ANPE. Les chômeurs indemnisés bénéficiaient notamment de meilleures conditions d'accès à la formation.

Enfin, la fusion était susceptible de faciliter une réallocation efficace des ressources humaines du service public de l'emploi. La fonction d'indemnisation bénéficie à moyen terme de gains de productivité importants engendrés par informatique, ce qui est moins le cas de la fonction de placement, où le temps d'accompagnement humain joue un rôle en partie irremplaçable. Il y a donc intérêt à rebasculer des moyens humains de la fonction d'indemnisation vers la fonction de placement, ce qui se fait difficilement si les institutions sont distinctes.

2 - LES IMPONDERABLES : UNE CRISE SANS PRECEDENT ET LES DIFFICULTES DE TOUTE FUSION

La part de la crise dans les difficultés de Pôle emploi est considérable. La fusion de Pôle emploi est entrée en vigueur début 2009, au pire moment de la crise, alors que les destructions d'emploi intervenaient à un rythme sans précédent : 300 000 pour le seul 1er semestre 2009, soit un nombre équivalent à celui que la France avait connu sur toute l'année 1993, jusqu'alors la pire année de récession depuis la guerre. Une telle dégradation du marché du travail entraîne mécaniquement une augmentation spectaculaire de la charge de travail de Pôle emploi, tant sur l'indemnisation (flux considérable de nouveaux chômeurs dont il faut créer le dossier) que sur l'accompagnement.

A cette difficulté conjoncturelle s'est ajoutée la complexité inhérente à toute opération de fusion de deux entités de taille conséquente (28 000 salariés pour l'ANPE et 15 000 pour les ASSEDIC). Tous les travaux économiques menés sur les fusions du secteur privé montrent qu'il faut plusieurs années avant de parvenir à une réelle intégration. La fusion ANPE – ASSEDIC présentait par ailleurs des facteurs de complexité spécifiques qu'on ne rencontre pas dans le secteur privé : hétérogénéité entre l'ANPE, avec des salariés à statut de droit public et une tutelle forte de l'Etat, et les ASSEDIC, gérées par les partenaires sociaux et employant des salariés de droit privé régis par le code du travail et une convention collective ; multiplicité des ASSEDIC, l'ANPE n'ayant pas fusionné avec une autre entité, mais avec 26 structures régionales ayant chacune leur autonomie juridique.

Il ne s'agit donc pas de nier des difficultés auxquelles tout gouvernement aurait été confronté. Mais les erreurs commises sont d'autant plus dommageables.

3 - LA RESPONSABILITE DU GOUVERNEMENT : UN CALENDRIER IRRREALISTE, UNE FUSION AU RABAIS ET SANS VISION

Depuis le début du processus de création de Pôle emploi, l'exécutif s'est focalisé sur la mise en place de signes tangibles de la fusion : généralisation des « sites mixtes » exerçant à la fois des missions de placement et d'indemnisation ; création d'un entretien unique lors de l'inscription du demandeur d'emploi, se substituant aux entretiens auparavant conduits de manière distincte par l'ASSEDIC

(inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et ouverture de droits à l'assurance-chômage) et l'ANPE (définition du « projet personnel d'accès à l'emploi » ou « PPAE »). Il a voulu que ces étapes soient réalisées dès le 1er semestre 2009, la mise en place d'une offre de services améliorée aux demandeurs d'emploi étant reportée à une date ultérieure.

Une telle démarche a les apparences du bon sens. Elle cependant placé l'opérateur dans des difficultés pratiques considérables. Lorsque deux réseaux bancaires fusionnent, il ne leur est pas demandé, en l'espace de quelques mois, de programmer des centaines d'opérations immobilières dans toute la France et d'intégrer en un processus unique des lignes métier (placement et indemnisation) entièrement différentes. Une rationalisation de la carte des implantations peut intervenir, mais elle se déroule en général de manière progressive, sur plusieurs années. La redéfinition des processus ne se fait pas en principe sans des phases de test et d'expérimentation avant le déploiement général. Le volontarisme présidentiel a fait fi de ces contraintes. Celles-ci se sont retournées contre le projet, avec trois conséquences : désorganisation ; réalisation formelle et au rabais des objectifs ; perte de vue de l'intérêt réel de la fusion.

La désorganisation a sans doute été inférieure à ce qu'elle aurait pu être dans un tel contexte et la continuité du service public, dans ses aspects de base, a été globalement assurée. Après de grandes difficultés début 2009, le délai de traitement des demandes d'indemnisation du chômage a été ramené à un niveau raisonnable et le numéro d'appel des demandeurs d'emploi, le « 39 49 », grâce à l'embauche de 500 CDD, affiche aujourd'hui un « taux de décroché » de 80 %. Mais les personnels expriment massivement un sentiment de déstabilisation : flou sur le service devant être rendu au demandeur d'emploi, inadaptation des locaux à la mission (absence de poste de travail dédié pour de nombreux agents contraints au « nomadisme », manque de moyens bureautiques, de confidentialité des espaces pour les entretiens avec les demandeurs d'emploi, etc). Tout le temps et l'énergie de l'encadrement ont été consacrés à la réalisation des objectifs présidentiels dans des délais irréalistes : il a fallu, en pleine crise, fusionner les lignes managériales, trouver l'immobilier, définir l'organisation du travail, réaffecter les agents, en respectant les procédures de marchés publics et les règles de l'information-consultation du personnel. Cette énergie, entièrement tournée vers des enjeux internes, a été détournée de l'amélioration du service aux usagers et de la réponse à la crise économique.

Une des dimensions essentielles de la fusion, constamment réaffirmée par le Président de la République, le secrétaire d'Etat à l'emploi et le directeur général de Pôle emploi, était la « fusion des métiers » : les anciens de l'ANPE devaient apprendre le métier de l'indemnisation, ceux des ASSEDIC le métier du placement, de façon à donner à chaque demandeur d'emploi un interlocuteur polyvalent. A supposer que cet objectif soit opportun (ne sait-on pas depuis Adam Smith que la division du travail est un facteur de productivité ?), Pôle emploi ne s'est jamais donné les moyens de le réaliser, puisque la formation à l'autre métier a été de... cinq jours, ce qui ne permet guère d'aller au-delà de la découverte. Le tutorat qui devait compléter cette formation n'a quasiment pas été mis en place. De fait, la très grande majorité des agents ont continué à exercer leur ancien métier. Mais ce décalage entre le discours et la réalité est source d'anxiété et de perte de sens. La renonciation à la fusion des métiers a finalement été actée en catimini par le directeur de Pôle emploi, qui a déclaré

le 10 février 2010 : « 2009 nous a montré que rassembler dans un métier unique placement et indemnisation n'est ni réaliste, ni souhaité par les agents »².

Le décalage entre le discours officiel et la réalité se retrouve sur d'autres sujets, pour certains antérieurs à la fusion. Le « suivi mensuel personnalisé » (SMP) avait été créé par Dominique de Villepin en 2006 : à partir du quatrième mois de chômage, chaque demandeur d'emploi devait bénéficier d'un entretien mensuel avec un référent personnalisé. Déjà inégale avant la crise, la mise en œuvre effective du SMP est aujourd'hui impossible. En dépit des instructions officielles, « l'actualisation » du SMP par téléphone ou par e-mail s'est fortement développée. Selon le site « actuchomage.org », proche des associations de chômeurs, la direction de Pôle emploi aurait récemment acté l'allègement du SMP.

Les décideurs publics semblent avoir relégué au second plan ce qui devrait être le véritable objectif de la fusion, l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi. La convention tripartite signée le 2 avril 2009 entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle emploi, qui est en principe le cadre structurant de l'action de cette dernière, pose ainsi comme priorité la mise en place des « sites mixtes » et de « l'entretien unique » ; l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi est inscrite dans une perspective plus longue, en 2011. En réalité, de nombreux chantiers tendant à cette amélioration ne progressent pas ou se dégradent. L'ANPE avait expérimenté, avec des résultats très positifs, une prestation d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi en difficulté, dénommée « Cap vers l'entreprise »³ ; sa généralisation ne semble pourtant pas à l'ordre du jour. La création du RSA devait s'accompagner d'une implication renforcée de Pôle emploi dans l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux ; dans le contexte de la crise, il a plutôt été décidé de reconduire l'existant. Enfin, le Président de la République avait annoncé en avril 2009, lors de la création du « fonds d'investissement social » un effort massif en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des salariés en chômage partiel. Il s'avère que le nombre de formations prescrites par Pôle emploi a été inférieur en 2009 à ce qu'il était avant la crise.

Depuis le début, le gouvernement témoigne d'une absence de stratégie, de vision de ce que la fusion peut apporter aux politiques de l'emploi. L'exposé des motifs ou le discours prononcé par Christine Lagarde à l'occasion du débat sur la loi ayant procédé à la fusion alternent entre simplisme (la fusion va « faciliter les démarches » et « supprimer les doublons ») et grandiloquence creuse (la fusion va « libérer l'emploi »). Toute l'énergie de l'administration a été consacrée à créer des guichets uniques, sans s'interroger sur ce qu'on allait y mettre et sur la façon dont ils pouvaient répondre aux besoins des demandeurs d'emploi et de l'économie.

4 - REMETTRE LA FUSION SUR SES PIEDS

La fusion a jusqu'ici marché sur la tête, en faisant passer les enjeux internes avant la mission envers le public et en se focalisant sur des objectifs secondaires (la mise en place des « sites mixtes » ou de

² Interview aux Echos, <http://www.lesechos.fr/info/france/300409412-christian-charpy---en-2010--pole-emploi-doit-se-reorienter-resolument-vers-les-entreprises-.htm>.

³ Cf. l'évaluation réalisée par l'École d'économie de Paris, http://www.pole-emploi.org/file/multimediaelement/pj/b7/b7/ed/cd/etude_exp%C3%A9rimentations_de42735.pdf, rendue publique en octobre 2009.

« l'entretien unique ») voire contestables (la fusion des métiers). Il faut la remettre sur ses pieds, en partant des objectifs stratégiques qu'il convient de donner à l'institution.

Une clarification est à cet égard nécessaire. Le discours officiel raisonne toujours comme si Pôle emploi avait deux publics placés sur le même plan : les demandeurs d'emploi et les employeurs. Il insiste souvent sur le second public, le directeur de Pôle emploi ayant ainsi pu déclarer : « *En 2009, nous nous sommes beaucoup concentrés sur les demandeurs d'emploi. En 2010, nous devons nous réorienter résolument vers les entreprises* »⁴. Il convient au contraire d'affirmer que la seule mission de Pôle emploi est d'aider les personnes à trouver un emploi. La collecte d'offres auprès des entreprises est un moyen, certes important, au service de cette mission, elle n'est pas un but en soi. Le but d'un conseiller ne doit pas être de fournir le meilleur candidat à une entreprise qui recrute, ce qui peut le conduire à une dangereuse sélectivité, mais de trouver des solutions pour le plus grand nombre possible de demandeurs.

Pôle emploi doit cesser de se focaliser sur des objectifs de moyens : un entretien par mois avec chaque demandeur d'emploi, nombre d'offres accessibles sur le site internet, nombre de contrats aidés signés, etc. Il doit se consacrer à l'amélioration de ses résultats, à savoir la proportion de demandeurs d'emploi accédant à un emploi durable et la réduction de la durée moyenne du chômage. Il doit évaluer ses agences et ses responsables au regard de ces seuls indicateurs de résultat.

Pôle emploi est une agence publique de près de 50 000 salariés. Sa performance dépend principalement de la qualité de la mobilisation de cette force humaine. La réflexion sur l'organisation du travail et les métiers en est encore à ses balbutiements. Loin du « métier unique », Pôle emploi doit apprendre à valoriser la diversité des compétences de ses agents. Il ne faut pas seulement distinguer les fonctions d'indemnisation et de placement ; au sein même du placement, on ne peut attendre que chaque agent sache tout faire (accueil, accompagnement, relation entreprise, traitement de l'offre, prescription, montage administratif de mesures...). Le temps de travail des agents reste encore largement accaparé par des tâches administratives (renseignement de systèmes d'information, montage de dossiers...), des gisements de productivité et d'amélioration des conditions de travail existent donc à cet égard.

La formation des demandeurs d'emploi demeure une faiblesse constante du système français. Elle devient d'autant plus préjudiciable que du fait du grand nombre de départs en retraite, les entreprises peinent à trouver des personnes ayant les compétences requises et renoncent à recruter. Du fait de la complexité du montage des formations dans le système français, on enregistre une « déperdition » considérable : selon la DARES, la formation est évoquée dans 44 % des entretiens avec les demandeurs d'emploi, prescrite pour 16 % d'entre eux mais on ne compte que 7 % d'entrées effectives six mois après. Les délais entre la prescription et l'entrée effective en formation sont considérables : ils sont supérieurs à 6 mois dans près de la moitié des cas. L'intégration au sein de Pôle emploi des personnels chargés de l'orientation à l'AFPA doit être l'occasion de mettre en place une offre de services personnalisée (en évitant de faire rentrer les personnes dans des stages formatés et souvent inadaptés) et réactive.

⁴ Entretien aux Echos précités.

Il existe un débat sur le caractère suffisant des moyens humains de Pôle emploi. Certains considèrent que les effectifs sont encore loin de ceux des pays les mieux dotés (75 000 agents dans les « Jobs Centers Plus » au Royaume-Uni) ; d'autres pensent au contraire que la France souffre surtout d'une dispersion entre Pôle emploi et les autres acteurs (missions locales, PLIE, conseils généraux) et d'un problème d'organisation du travail. Quoi qu'il en soit, l'annonce récente du gouvernement selon laquelle Pôle emploi devra s'inscrire comme tous les autres opérateurs de l'Etat dans un mouvement de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux paraît, alors que le chômage n'a jamais été aussi élevé depuis 1999, particulièrement déplacée.

Enfin, la création de Pôle emploi aurait pu être l'occasion de mettre en place une véritable gouvernance tripartite des politiques de l'emploi. Les partenaires sociaux, à travers l'UNEDIC, tendent aujourd'hui à en être les principaux financeurs, leur dotation au budget de Pôle emploi étant supérieure à celle allouée par l'Etat. Pourtant, le conseil d'administration de Pôle emploi, qui devrait être le lieu de cette gouvernance tripartite (5 représentants de l'Etat et 10 représentants des partenaires sociaux), joue un rôle assez formel, les décisions restant prises par la direction générale, qui en réfère principalement à l'Elysée. Les syndicats pourraient se donner les moyens d'y peser plus en forgeant des positions communes. Au-delà du seul sujet de Pôle emploi, le tripartisme apparaît comme une voie à construire pour traiter de sujets comme l'emploi des seniors, la formation continue ou des politiques sectorielles.