



The European Network of
Public Employment Services

Benchlearning Pôle emploi

Evaluation externe

Rapport de synthèse

Sommaire

1. Introduction	P. 2
2. Points forts	P. 3
3. Effets de contexte	P. 4
4. Identification des bonnes pratiques existantes et potentielles	P. 5
5. Pistes d'améliorations des capacités et des résultats du SPE	P. 7
6. Recommandations	P. 8

Benchlearning Pôle emploi

Evaluation externe

Rapport de synthèse

1. Introduction

Ce rapport reprend les résultats de l'évaluation externe du Benchlearning conduite auprès de Pôle emploi (PE). Cette évaluation a été menée du 15 au 17 avril 2015. L'équipe de sept évaluateurs externes se composait de : deux représentants de SPE européens (VDAB et Le Forem), deux représentants de la Commission européenne et trois experts de l'institut ICON (consultant). Le programme des 2 jours et demi de visite comprenait des réunions au Siège de PE avec des représentants de la Direction générale et l'accueil dans une agence locale de PE (à Nogent-sur-Marne) en région parisienne (Val-de-Marne). Les évaluations à l'interne et à l'externe se sont fondées sur le modèle (adopté en décembre 2014) de graduation des facilitateurs de performance. L'évaluation de la section G (qui concerne l'allocation des ressources humaines et budgétaires) s'est appuyée sur une nouvelle démarche (proposée par les consultants). L'évaluation de PE combine ainsi deux approches de la définition des facilitateurs de performance.

Un document de référence complet avait été préparé et partagé entre les évaluateurs suffisamment longtemps avant la visite qui leur a permis, lors de l'évaluation, de poser des questions éclairées. PE a fourni l'essentiel des informations et a également communiqué ses résultats d'auto avant la visite. L'équipe d'évaluateurs a beaucoup apprécié cette contribution, facilitant en termes de temps et de ressources, la préparation de la démarche. Tous ces éléments ainsi rassemblés nous ont permis de produire un rapport d'évaluation externe riche et utile.

PE sort d'une période de transition de cinq ans, consécutive à la fusion de l'ex-ANPE et des Assédic, le réseau opérationnel de l'Unédic (en charge de l'indemnisation du chômage). La fusion, qui a eu lieu en 2009, a coïncidé avec la crise économique en Europe et l'augmentation concomitante du chômage. Les années suivantes ont par conséquent été marquées par une période de transition intensive, suivie d'une période de consolidation. Au cours de la visite il est apparu clairement aux évaluateurs que PE est désormais une seule et unique organisation, qui donne la priorité à l'amélioration, à l'innovation, à son changement d'image, et qui se recentre sur la délivrance de ses services. Cela suppose d'accélérer les transitions vers l'emploi (par davantage d'activation précoce), de mieux collaborer avec les travailleurs en transition et de devenir le partenaire privilégié des entreprises

qui recrutent, de développer l'accès à des services en ligne plus nombreux et, de manière générale, de fournir des services efficaces aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

2. Points forts

Les points forts de PE mis en évidence pendant la visite d'évaluation résultent de la mise en place d'une organisation unifiée désormais consolidée, alliée à un haut niveau d'innovation, à une approche claire de la gestion du changement et d'une stratégie fermement conduite par la direction qui s'accompagne d'une forte adhésion du personnel. Il faut également souligner le passage de son système de gestion de la performance, d'une approche essentiellement orientée ressources à une approche davantage fondée sur les résultats. Le plan stratégique Pôle emploi 2015 mettait l'accent sur la nécessité d'alléger un reporting par trop complexe. En conséquence, le nombre d'indicateurs a beaucoup diminué par rapport au système antérieur de gestion de la performance (le tableau de bord mensuel présente désormais moins de 20 indicateurs, contre plus de 70 auparavant). La flexibilité maintenant octroyée aux Directions régionales vise à leur donner davantage de marge de manœuvre. Les régions peuvent fixer leurs propres objectifs et s'engager pour les atteindre. Ces principes sont réaffirmés dans le « Projet stratégique Pôle emploi 2015-2020 ». Par ailleurs, l'encadrement de haut niveau à l'échelon régional peut bénéficier d'incitations financières liées à la performance de leur région.

PE considère la mesure de la satisfaction des clients comme un moteur essentiel dans la mise en place du changement, cherchant à recueillir l'opinion des demandeurs d'emploi et des employeurs à l'occasion de l'élaboration de nouveaux dispositifs mais aussi pour mesurer leur perception quant à la délivrance des services actuels. Les résultats des enquêtes de satisfaction sont rendus publics dans un souci de transparence. De plus, le personnel est périodiquement interrogé avec un suivi régulier des enseignements.

La réflexion préalable sur les projets opérationnels nourrie par des travaux de recherche et des analyses fondées sur des données factuelles, fait partie intégrante de l'approche organisationnelle de PE. Dans ce contexte, une attention particulière est accordée à l'évaluation des projets pilotes. Les évaluations concernent également les évolutions en matière de performance et de processus aux niveaux national et régional. PE cite de nombreux exemples illustrant le recours systématique à l'analyse rigoureuse des projets d'évolution avant qu'ils ne soient généralisés. La réalisation de benchmarks internationaux alimente également la réflexion sur les évolutions stratégiques.

Plusieurs projets novateurs en cours visent à améliorer la performance par la mutualisation des savoirs tels que le « clustering » qui rassemble des agences locales opérant dans des contextes similaires et permet d'en comparer la performance de manière pertinente, ainsi que la mise en œuvre d'un système de partage de bonnes pratiques dans le cadre de la démarche d'innovation. La promotion de l'innovation à tous les niveaux de PE est assurée par une Direction au siège, tandis que

les Directions régionales développent et accompagnent le processus d'innovation.

Un haut degré d'innovation est aussi clairement identifié dans le domaine du multi-canal. Un travail significatif est en cours et parmi les réalisations les plus récentes : mail.net (mise à disposition d'une adresse électronique permettant aux demandeurs d'emploi de contacter leur conseiller référent). Ce haut niveau d'innovation utilisant les technologies d'information et de communication (TIC) de pointe a résolument le potentiel d'améliorer les services et les résultats tant du côté de la demande que de l'offre sur le marché du travail. Le lancement imminent d'« Emploi Store » [juillet 2015] permettra à PE de se positionner en tant que plateforme numérique de référence pour l'emploi en France. Cette évolution davantage centrée sur la partie « demande » s'appuie sur des réussites déjà bien ancrées telles que la gestion des grands comptes et les clubs RH.

L'un des points forts de PE réside dans la diversité de ses relations partenariales avec notamment les conseils régionaux et départementaux, les collectivités territoriales, les organismes privés, les missions locales, les grandes entreprises, les associations en faveur des personnes handicapées et des associations de chômeurs (comités de liaison aux niveaux national et local). Le développement de partenariats entre différents acteurs est un objectif clairement défini à PE à tous les niveaux de l'organisation. Ces partenariats visent à garantir la mise en œuvre, innovante et collaborative, des politiques.

En matière de gestion des ressources humaines, la démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), liée aux priorités stratégiques de PE et à un marché du travail en perpétuelle évolution vise à garantir le meilleur niveau, tant en termes de compétences que d'effectifs, dans les quatre ans à venir. Cette démarche est renforcée par le système de coaching des managers. Un baromètre social annuel permet au personnel d'exprimer son opinion qui, allié à un indicateur « de qualité de vie au travail » (lequel est un des indicateurs de performance clés), souligne le fort accent mis par PE sur le développement des compétences du personnel, de sa satisfaction et de son accompagnement.

3. Effets de contexte

Les points forts de PE constatés lors de l'évaluation et décrits ci-dessus ont été développés dans le contexte particulier dans lequel opère PE. Parmi ces éléments de contexte figure le fait que PE est une institution nationale publique placée sous la tutelle du Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social et dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il dispose donc d'une indépendance opérationnelle relativement élevée. Cinq ministères sont représentés au sein du CA de PE qui contribuent à l'établissement des orientations et des priorités de PE, avec les partenaires sociaux. PE peut décider de façon autonome de sa propre structure organisationnelle, de l'allocation du personnel, de ses services et de ses partenariats. Il participe également à de nombreuses instances aux niveaux national, régional et local (Conseil

national de l'emploi et de la formation professionnelle (CNEFOP) décliné au niveau régional (CREFOP) et coordination au niveau local) qui pilotent la mise en œuvre des politiques du marché du travail.

Les priorités sont précisées dans l'actuel plan stratégique 2015-2020 et sont associées à une convention tripartite qui prévoit, entre autres, le doublement de l'accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin, passant de 230 000 bénéficiaires en 2014 à 460 000 à la fin 2017. PE est en charge de la mise en œuvre de la plus grande partie des politiques actives du marché du travail (PAMT) en France. Avec l'accent mis sur le renforcement de l'accompagnement des DE qui en ont le plus besoin, la configuration de long terme des politiques actives pourrait aboutir, *in fine*, à ce que cette proportion de PAMT délivrées par PE augmente.

L'accompagnement des entreprises par PE devrait également s'améliorer par la priorité donnée à celles qui offrent le plus grand nombre d'opportunités aux demandeurs d'emploi inscrits. La convention tripartite souligne également l'établissement de liens plus étroits avec les collectivités locales et une déconcentration accrue.

Par ailleurs, PE opère dans un environnement économique assez stable, marqué par une faible croissance économique et un chômage relativement élevé. Les récentes réformes du marché du travail n'ont pas encore montré d'effets significatifs sur l'emploi. Le taux de chômage global s'est maintenu au niveau élevé de 10,3% en 2014, comparé à 10,3% en 2013 et 7,4% en 2008, touchant particulièrement les jeunes, les seniors et les personnes peu qualifiées. Le chômage de longue durée a augmenté (en proportion du chômage total), de 40,4% en 2013, à 43,2% au troisième trimestre 2014. Le contexte économique présente d'importants défis pour PE dans ses efforts pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et ainsi favoriser le retour à l'emploi. Dans ce contexte, le projet stratégique actuel poursuit les ambitions précisées dans le plan précédent et souligne la nécessité de d'accélérer les transitions vers l'emploi, de mieux collaborer avec les travailleurs en transition, de devenir le partenaire privilégié des entreprises qui recrutent, de développer l'accès à des services en ligne plus nombreux et, de manière générale, de fournir des services efficaces aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

4. Identification des bonnes pratiques existantes et potentielles

Les points forts de PE soulignés ci-dessus sont révélateurs d'une innovation très élaborée dans ses orientations actuelles et futures, qui s'accompagne d'un ensemble de bonnes pratiques potentielles, pouvant être d'un grand intérêt pour les autres SPE. Cela inclut la Direction de l'Innovation précédemment évoquée, en charge du dispositif « Innov'action » qui encourage le personnel à proposer en ligne sur un site dédié, des innovations ou des améliorations.

La mise en place d'équipes de conseillers à dominante entreprise est un modèle d'organisation considéré, par de nombreux SPE à travers le monde, comme une bonne pratique. Ce modèle et l'innovation plus ancienne que représentent les Clubs RH, pourraient participer d'une évaluation des

« meilleures pratiques ». Cette approche des services aux entreprises est renforcée par la tenue régulière de réunions entre les conseillers à « dominante entreprise » et ceux qui accompagnent essentiellement les demandeurs d'emploi.

Les innovations que sont « Mail.net » et « 100 % web » (incluant vidéo/chat et un service de prise de rendez-vous en ligne) ayant fait l'objet d'un pilote, pourraient devenir un modèle transférable de bonnes pratiques innovantes. Il semble que ces innovations donnent jusqu'ici d'excellents résultats avec un taux élevé de satisfaction des usagers. (Dans ce contexte, il convient de noter qu'à la différence de nombreux autres SPE, il n'y avait pas de bornes tactiles dans l'agence de PE que nous avons visitée ; or ce dispositif est particulièrement adapté aux demandeurs d'emploi ayant de faibles compétences en informatique et/ou des problèmes d'illettrisme). D'autres SPE pourraient s'inspirer utilement du plan de communication interne relatif à la stratégie du changement.

De nombreux SPE sous-traitent les services d'accompagnement vers l'emploi pour les chômeurs de longue durée et ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail. C'est pour eux un moyen, entre autres, de gérer les flux de demandeurs d'emploi et des services, notamment en période de chômage élevé. PE a adopté une approche inverse, sous-traitant les services pour les demandeurs d'emploi prêts à occuper un emploi afin de se concentrer sur ceux qui nécessitent un accompagnement approfondi et une mobilisation renforcée. Cette approche peut devenir un modèle intéressant de bonne pratique, à soumettre à évaluation future. La méthode de recrutement par simulation (modélisation de situations de travail dans un environnement de formation) qui s'adresse à des demandeurs d'emploi ayant besoin d'un accompagnement en termes de motivation et de placement, est particulièrement intéressante pour les autres SPE.

Le déploiement à venir de davantage de modules de formation en ligne pour le personnel, dans le cadre d'un plan individuel de formation, de nature à favoriser entre autres un meilleur équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle, est à noter en particulier ; de même que le référentiel des métiers en ligne. Ce référentiel associé aux formations fondés sur les compétences dans le contexte d'un marché du travail qui évolue, est un modèle de bonnes pratiques potentielles en matière de gestion des ressources humaines.

L'approche de la gestion du changement, notamment avec la façon d'en favoriser l'appropriation par tout le personnel de PE, constitue réellement une bonne pratique. Elle pourrait servir de modèle aux SPE qui envisagent de lancer une stratégie de changement décisive.

Il faut noter également que les points forts et les bonnes pratiques potentielles mentionnés ci-dessus ont été en partie réalisés dans un contexte d'accroissement des ressources financières et humaines disponibles au sein de PE. Ce contexte de ressources accrues pourrait influencer sur le caractère transférable de certaines bonnes pratiques vers d'autres SPE.

5. Pistes d'améliorations des capacités et des résultats du SPE

De lui-même, PE a déjà identifié les domaines où des évolutions sont attendues. Il est en effet difficile, dans un contexte où tant de changements et d'innovations récentes sont à l'œuvre, d'identifier les domaines qui nécessiteraient davantage d'attention. L'identification d'éventuelles pistes d'ajustement pourrait porter sur l'intensification du lien entre anticipation des évolutions du marché du travail et définition des objectifs, et l'établissement, aux niveaux régional et local, d'objectifs pondérés.

D'autres évolutions au sein de PE sont à considérer parmi lesquelles l'approfondissement du dialogue de performance et la promotion, auprès du personnel, de la contribution individuelle à l'ambition collective. L'idée de lier la performance à la rémunération, à tous les niveaux (et pas uniquement parmi les cadres dirigeants) peut être une piste intéressante. Des incitations collectives liées à la performance pourraient être envisagées au niveau des équipes en charge du placement. Si les risques d'effets pervers que peuvent générer ces incitations doivent être pris en compte dans leur élaboration, ils peuvent être limités par la mise en place d'incitations au niveau des équipes. Les incitations peuvent être monétaires ou non. Ces mesures pourraient s'accompagner d'un accroissement plus rapide de l'autonomie accordée au niveau local (par exemple en matière de dotation en personnel) en fonction des progrès en termes de performance, dans des domaines tels que les ressources humaines, les technologies de l'information et de la communication, les politiques actives du marché du travail, les partenariats et le marché du travail local.

Sur le plan opérationnel, il existe une marge de progrès concernant le profilage global approfondi des demandeurs d'emploi, ainsi que l'orientation professionnelle pour laquelle une offre plus étoffée pourrait être proposée avant le placement mais aussi un accompagnement des candidats en emploi. PE pourrait se positionner en tant que « partenaire carrière » de référence auprès des demandeurs d'emploi tout au long de leur vie professionnelle. Si le processus de suivi des demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs externes s'améliore, il existe une marge de progrès dans le contrôle de leurs résultats, en termes de formation et de placement, conformément à la nouvelle doctrine de recours aux opérateurs externes. S'agissant des processus opérationnels, PE propose aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, de multiples canaux de services de plus en plus sophistiqués. Il faudrait peut-être envisager de concentrer l'orientation des demandeurs d'emploi vers le canal spécifique le plus approprié. Concernant les services aux employeurs, un bilan des lignes directrices actuelles et la poursuite du développement des compétences du personnel pourraient contribuer au renforcement de l'offre de services de PE en direction des entreprises.

6. Recommandations

La première et principale recommandation à adresser à PE est de continuer dans sa voie actuelle de changement et d'innovation. Une analyse de gestion des risques – y compris financiers – plus clairement définie, permettrait de renforcer le processus de gestion du changement ainsi que le niveau du contrôle qualité avant de généraliser de nouveaux projets. S'agissant des projets pilotes, et des nouveaux services multi-canal et numériques, il est important que ces éléments ne soient pas cloisonnés mais, au contraire, fournis dans le cadre d'une offre de services intégrée

Concernant le développement futur des services de PE, une meilleure connexion avec les bases de données et les travaux de recherche d'autres agences gouvernementales favoriserait la recherche sur le marché du travail et donc, le développement de nouveaux services répondant aux futurs défis du marché du travail. Il pourrait être aussi intéressant d'enrichir d'informations et d'éclairages supplémentaires le tableau de bord global de performance de PE, partagé à tous les niveaux, afin d'impliquer davantage les conseillers à l'emploi dans le pilotage de performance.

L'amélioration continue de la nouvelle stratégie relative aux employeurs, grâce aux nouveaux services, pourrait utilement s'appuyer sur les réussites avérées. Dans cette optique, il serait également important de s'assurer que l'attention accrue accordée aux demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail ne porte pas préjudice à la qualité générale des candidats présentés par PE aux employeurs en vue d'un recrutement.