

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

### Mission d'évaluation et de contrôle

#### Prévention et accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi

- Audition, *ouverte à la presse*, de Mme Florence Dumontier, directrice générale adjointe en charge de la direction des opérations de Pôle emploi, sur le thème « Prévention et accompagnement par la puissance publique des plans de sauvegarde de l'emploi »

Jeudi

28 mars 2013

Séance de 10 heures 45

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence  
de M. Alain Claeys,  
président**



**M. Alain Claeys, président.** Madame Dumontier, je vous propose de commencer cette audition par un propos introductif, avant de donner la parole aux rapporteurs.

**Mme Florence Dumontier, directrice générale adjointe en charge de la direction des opérations de Pôle emploi.** Créé en 2008, Pôle emploi est issu de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic). L'établissement exerce des missions de prospection du marché du travail, d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et de tenue à jour de celle-ci. Il assure également, pour le compte du gestionnaire du régime d'assurance-chômage et de l'État, le service des allocations. Il recueille, traite, diffuse et met à disposition des services de l'État et de l'Unedic les données relatives au marché du travail et exécute les actions confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, qui sont en relation avec sa mission. Pôle emploi collabore avec les instances territoriales.

Pôle emploi n'intervient qu'indirectement en cas de plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) puisque sa mission est centrée sur les demandeurs d'emploi et les entreprises. C'est d'ailleurs non pas la loi, mais une convention tripartite conclue entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi qui nous a confié la mission de prendre en charge le contrat de sécurisation professionnelle (CSP).

Créée l'an dernier par cette convention et dans le cadre du plan stratégique Pôle emploi 2015, la direction des opérations de Pôle emploi est chargée de l'offre de services, de l'animation du réseau et de la politique de qualité de l'établissement. Il existe, au sein de cette direction, un département dédié au traitement des licenciements économiques au sens large, dont la responsable, Mme Sandrine Hervé, m'accompagne aujourd'hui.

**Mme Véronique Louwagie, rapporteure.** Quel rôle Pôle emploi joue-t-il lors des licenciements collectifs et des PSE ? Le chiffre souvent avancé – et très faible, selon nous – de seulement 4,5 % des entrées à Pôle emploi qui feraient suite à un licenciement collectif vous paraît-il correspondre à la réalité ? Le CSP est-il un instrument adapté ou faut-il le faire évoluer ?

**Mme Florence Dumontier.** Pôle emploi intervient à un double titre sur les CSP : d'une part, nous traitons les dossiers d'indemnisation des salariés ; d'autre part, nous accompagnons leur reclassement et leur retour à l'emploi. Nous assurons un suivi personnalisé de chaque salarié concerné afin de l'aider à réintégrer le marché du travail. Lorsqu'il peut accéder à un emploi de même nature sur un bassin d'emploi donné, il est inutile de le réorienter ; dans le cas inverse, il lui faut suivre des formations d'adaptation, voire de qualification.

Notre établissement dispose, dans chacune de ses directions régionales, d'équipes dédiées au CSP dont l'effectif varie en fonction du nombre de licenciements à traiter. Mais Pôle emploi n'assure pas seul sa mission d'accompagnement, contrairement à celle d'indemnisation : conformément à notre cahier des charges, nous confions à des prestataires l'accompagnement d'un bénéficiaire du CSP sur deux. Nous opérons cet arbitrage en fonction des situations.

**M. Christophe Castaner, rapporteur.** N'est-il pas anormal que les chômeurs qui ont enchaîné les contrats à durée déterminée (CDD) ne puissent profiter de l'accompagnement privilégié dont bénéficient les chômeurs ayant fait l'objet d'un licenciement économique ? Dans son plan d'action, votre directeur général affirme sa volonté – confirmée cette semaine par la création de 2 000 emplois supplémentaires – d'instaurer un accompagnement renforcé de droit commun et de disposer d'un correspondant pour soixante-dix chômeurs maximum. Le CSP ne correspond-il pas précisément à ce que devrait être cet accompagnement renforcé de droit commun ?

Par ailleurs, n'y a-t-il pas une contradiction entre l'approche collective du PSE, soutenue par l'intervention de cellules de reclassement, et la dimension individuelle du CSP – susceptible d'entraver la recherche de solutions collectives et donc la revitalisation de nos territoires ?

**Mme Florence Dumontier.** Nous menons actuellement une expérimentation d'accompagnement privilégié en direction des salariés sortant de CDD ou de contrat précaire.

**Mme Sandrine Hervé, responsable du département « licenciements économiques » au sein de la direction des opérations de Pôle emploi.** Cette expérimentation couvre 32 bassins d'emploi et profite à 6 000 bénéficiaires arrivant au terme de leur CDD ou de leur intérim, sachant que les partenaires sociaux et l'État ont fixé une cible de 8 700 bénéficiaires maximum. Elle concerne les personnes ayant droit à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) – ce qui la distingue de l'accompagnement fourni au titre du CSP. Ce dispositif est très apprécié de ses bénéficiaires qui jouissent d'un suivi individualisé assuré par un référent unique et de services de proximité. L'accès à la formation est en effet un levier important de leur reclassement.

**Mme Florence Dumontier.** L'expérimentation est pilotée par l'État et les partenaires sociaux. Elle pourra être généralisée si les résultats obtenus sont probants, comme ce fut le cas pour le CSP.

Vous vous interrogez sur le lien entre le type d'accompagnement offert et le type de public qui en bénéficie. Il est vrai que les partenaires sociaux et l'État apportent une aide plus importante aux salariés qui viennent de subir un licenciement économique qu'aux chômeurs ayant enchaîné les CDD, mais ils ne sont pas dans la même situation. En outre, le CSP est très encadré : il dure un an maximum et s'il est vrai que les allocations touchées par le salarié sont majorées, le contrat est assorti d'obligations particulières. Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) participent au volet « formation » du CSP, contrat dont l'objectif majeur est le reclassement et la réorientation de salariés qui seront peut-être contraints de changer de métier.

L'accompagnement renforcé est l'une des trois modalités de suivi des demandeurs d'emploi figurant dans le plan stratégique Pôle emploi 2015. Dans ce cadre, le nombre de chômeurs suivi par un même correspondant est limité à 70, contre 40 à 60 pour le CSP. Comme pour ce dernier, nous appuyons cet accompagnement renforcé sur des rendez-vous réguliers et concentrons nos actions sur le projet d'orientation et la formation du demandeur. Nous nous inspirons donc du CSP pour enrichir l'offre de services que nous proposons au titre de l'accompagnement renforcé – la différence majeure étant que les demandeurs bénéficiant d'un CSP, parce qu'ils viennent de perdre leur emploi, sont plus facilement employables que ceux qui sont au chômage depuis longtemps. Pôle emploi ne proposera d'accompagnement renforcé qu'aux demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin.

**M. Christophe Castaner, rapporteur.** La dimension individuelle de l'accompagnement fourni dans le cadre du CSP n'entre-t-elle pas en contradiction avec la recherche de solutions collectives propre aux PSE ? Ainsi, si l'on a pu avancer dans le dossier Lejaby, c'est parce que la situation sociale et la qualification des salariés étaient relativement homogènes et que les cellules de reclassement ont joué un rôle d'accompagnement important.

**Mme Florence Dumontier.** Le CSP est pris en charge par des équipes relevant d'agences spécialisées, ce qui lui confère une dimension collective. Celle-ci peut aussi devenir une identité collective lourde à porter pour des salariés qui souhaitent se reclasser et mener leur propre projet individuel.

**Mme Véronique Louwagie, rapporteure.** Contrairement à ce que vous nous indiquez, nous n'avons pas toujours l'impression que les effectifs de Pôle emploi soient adaptés au volume des demandes à traiter. Le recours à des prestataires extérieurs dans 50 % des cas constitue-t-il une variable d'ajustement ? Vous paraît-il un atout ou un handicap ?

Par ailleurs, le bilan des actions de formation menées dans le cadre du volet « accompagnement » du CSP diffère-t-il selon les régions ?

**Mme Florence Dumontier.** C'est dans le cadre du CSP, dispositif qui bénéficie d'un financement à part, que nous faisons varier les moyens alloués en fonction des problèmes à traiter, en lien avec la Direction générale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Nous sommes organisés de la manière la plus souple possible même s'il existe sans doute des marges d'amélioration. Le recours aux sous-traitants et aux prestataires extérieurs est un atout pour Pôle emploi puisqu'il lui permet de partager le volume de licenciements à traiter et de mieux couvrir le territoire – au plus près du besoin du salarié. Dans le cas de Doux, par exemple, si les salariés ont souhaité être accompagnés par Pôle emploi du fait de sa proximité géographique, nous avons néanmoins dû faire appel à des prestataires pour couvrir certains endroits éloignés.

**Mme Véronique Louwagie, rapporteure.** Le salarié tient-il également compte du critère géographique dans le choix de sa formation ?

**Mme Sandrine Hervé.** C'est l'OPCA qui, dans 80 % des cas, finance l'essentiel des formations du CSP – Pôle emploi et les conseils régionaux apportant également un complément. Ainsi, depuis un an, Pôle emploi apporte une aide individuelle à la formation, notamment en cas de parcours long de reconversion ou si le coût de la formation est supérieur à l'aide fournie par l'OPCA. Nous souhaiterions que les conseils régionaux contribuent davantage à ce volet formation qu'ils ne le font actuellement. Quoi qu'il en soit, toutes les demandes de formation qui ont été adressées dans le cadre du CSP ont pu être satisfaites jusqu'ici. Notre mode d'organisation nous permet ainsi de mieux répartir nos actions sur le territoire et de proposer une offre de formation très individualisée. Les bénéficiaires apprécient d'ailleurs beaucoup cette possibilité de commencer leur formation très rapidement.

**M. Christophe Castaner, rapporteur.** C'est en aval du PSE que vous intervenez. Cependant, il nous faudrait bénéficier de la vision la plus large et la plus anticipée possible de la situation : Pôle emploi, qui dispose à la fois d'une vision territoriale et d'une approche par filières, devrait-il avoir des fonctions de prévention et d'anticipation ? Devrait-il intervenir dans le cadre de l'obligation, prévue par l'article 14 du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi, faite aux entreprises souhaitant cesser leur activité, de chercher un repreneur ?

Par ailleurs, dans le cadre de votre mission d'accompagnement et d'indemnisation des salariés licenciés, prenez-vous en compte les primes supralégales, parfois élevées, que certains d'entre eux obtiennent d'employeurs dont le but est d'acheter la paix sociale ? Disposez-vous de cette information ?

**Mme Florence Dumontier.** Si Pôle emploi agit effectivement assez peu en amont du PSE, son intervention pourrait être pertinente au moment de l'élaboration de celui-ci, étant donné sa bonne connaissance du marché du travail et sa capacité à mobiliser des acteurs et à identifier des solutions en prise avec le territoire. Pôle emploi présente, en effet, l'avantage d'être implanté sur 1 000 bassins d'emploi. Une telle implication en amont nous permettrait aussi de mieux connaître le PSE et donc de mieux articuler les outils à disposition – dont il faudrait d'ailleurs réduire le nombre.

La revitalisation du territoire dans le cadre du PSE est complexe, car elle implique un très grand nombre d'acteurs. La place de Pôle emploi en ce domaine n'est pas toujours reconnue et le serait effectivement davantage s'il était associé au PSE en amont de son élaboration. Une entreprise en difficulté qui licencie aujourd'hui, peut très bien recruter demain. Il importe donc d'adopter une vision dynamique de ces problèmes.

En accordant davantage de temps et de marges à la préparation du PSE, l'Accord national interprofessionnel et le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi offriront sans doute la possibilité à Pôle emploi d'agir plus en amont.

**M. Christophe Castaner, rapporteur.** Pourtant, le projet de loi n'accorde aucun rôle à Pôle emploi dans le dispositif ...

**Mme Florence Dumontier.** Sans aller jusqu'à associer Pôle emploi à la rédaction du PSE, nous pourrions y apporter des éléments de réflexion.

**Mme Véronique Louwagie, rapporteure.** Vous déplorez un trop grand nombre d'outils : pourriez-vous les hiérarchiser en fonction de leur pertinence ?

**Mme Florence Dumontier.** Si tous les outils ont une fonction et balayent le champ des besoins, on pourrait en fusionner certains qui sont très proches, comme par exemple l'action de formation préalable au recrutement (AFPR) et la préparation opérationnelle à l'emploi (POE). Pôle emploi s'est engagé dans un processus de simplification de ses outils, en lien avec le conseil d'administration, en ce qui concerne les aides et les mesures et avec l'Unedic sur d'autres thèmes.

**Mme Sandrine Hervé.** Dans le cadre du PSE, les circuits de financement des formations sont également complexes et les enveloppes et l'aide de l'OPCA ne sont pas mobilisables dans les mêmes conditions.

Quant aux primes supralégales, Pôle emploi n'en a effectivement pas connaissance lorsqu'il déploie les mesures d'accompagnement sauf si la personne en parle elle-même ; l'information n'a lieu que par le biais de l'indemnisation des salariés licenciés.

**Mme Véronique Louwagie, rapporteure.** Le projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi prévoit l'instauration de droits rechargeables : quel en sera l'impact sur les personnes indemnisées ?

**Mme Florence Dumontier.** Nous y sommes plutôt favorables : cette mesure sécurisera les salariés licenciés qui ne parviennent pas à retrouver un emploi et dont le parcours est souvent très fractionné. Cela simplifiera aussi le droit en vigueur, sous réserve que les textes d'application ne viennent pas à nouveau compliquer les choses.

**M. Christophe Castaner, rapporteur.** Face à l'extinction progressive des mesures d'âge, telles que l'allocation progressive du Fonds national de l'emploi ou l'allocation de cessation d'activité des travailleurs salariés, êtes-vous véritablement en mesure de favoriser le retour à l'emploi des ex-salariés âgés ? Ne pourrait-on les inciter à travailler à temps partiel, tout en leur versant une indemnité différentielle ?

**Mme Florence Dumontier.** Je préfère répondre par écrit à cette question, car je crains de ne pas être suffisamment précise.

Pour revenir au chiffre de 4,5 % de salariés faisant l'objet d'un licenciement économique et qui s'inscrivent ensuite à Pôle emploi, nous ne connaissons pas la source de ce chiffre. Il nous est donc difficile de nous prononcer.

**Mme Véronique Louwagie, rapporteure.** Quelle est votre estimation ? Les écarts entre les territoires sont-ils importants ?

**Mme Sandrine Hervé.** Nous ne disposons d'aucun outil pour évaluer le fait que les bénéficiaires du CSP aient fait l'objet d'un licenciement économique collectif ou pas, et si l'entreprise dont ils sont issus comporte plus ou moins de 1 000 salariés. En revanche, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a institué un outil de pilotage du CSP qui permet de connaître le nombre de personnes qui entrent ou sortent du système ainsi que le nombre de bénéficiaires suivis, les formations utilisées et le nombre de personnes qui reprennent le travail.

**Mme Florence Dumontier.** Cet outil est administré par un comité de pilotage national et des comités régionaux et départementaux. Le suivi du CSP est donc très structuré. Nous ne sommes pas en mesure de rapporter ces chiffres à l'assiette du nombre de salariés ayant fait l'objet d'un licenciement économique. Néanmoins, les motifs d'inscription chez Pôle emploi figurent dans la statistique du marché du travail, qui est diffusée chaque mois.

Le projet de déclaration sociale nominative (DSN) nous fournira une base commune de connaissances, c'est-à-dire une source unique, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il serait d'ailleurs souhaitable que ce projet se concrétise rapidement.

**Mme Corinne Soussia, conseiller référendaire à la Cour des comptes.** Lorsque, face à une augmentation du nombre de CSP, vous renforcez les équipes présentes dans les agences dédiées, procédez-vous à des redéploiements d'effectifs ou recourez-vous à des effectifs temporaires ?

**Mme Florence Dumontier.** Comme il s'agit d'un accompagnement renforcé, nous veillons à y affecter des personnels expérimentés, d'autant que le métier s'est beaucoup diversifié. Nous proposons d'abord ces postes aux personnels de l'agence concernée et ce n'est que si nous ne trouvons pas preneur que nous procédons à des recrutements.

**Mme Corinne Soussia.** Quel est l'ordre de grandeur des effectifs assurant le suivi des bénéficiaires de CSP dans ces agences dédiées ?

**Mme Florence Dumontier.** Je vous répondrai plus précisément par écrit. Les personnes à qui l'on propose de s'occuper du CSP sont remplacées dans leur agence.

**Mme Véronique Louwagie, rapporteure.** Dans quel délai procéderez-vous à l'évaluation de l'expérimentation dont vous nous avez parlé ?

**Mme Sandrine Hervé.** L'expérimentation, dont les délais sont encadrés par la convention relative au CSP, a débuté en janvier 2012 et de nouveaux territoires continuent à intégrer le dispositif. Le comité de pilotage national en a confié l'évaluation à la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) qui devrait la publier d'ici à un mois.

**Mme Dominique Lassus-Minvielle, rapporteure à la Cour des comptes.** Quel bilan tirez-vous de votre expérience des cellules d'appui à la sécurisation professionnelle – sorte de sas entre le plan de licenciement et le recours au CSP ? Pôle emploi est-il en mesure de prendre en charge les salariés ayant été confrontés à une situation de crise lors du PSE ?

**Mme Sandrine Hervé.** Ces cellules d'appui interviennent pendant six semaines, à la demande de l'État et en concertation avec Pôle emploi, en cas de difficultés particulières sur un bassin. Lorsque l'entreprise se trouve dans un contexte social difficile, on essaye de les installer aussi tôt que possible, en faisant appel à ceux des prestataires de notre réseau qui sont compétents pour offrir un appui psychologique aux salariés. Il peut donc s'écouler un certain temps entre l'intervention de ces cellules et la conclusion du CSP. Si les équipes de Pôle emploi poursuivent bien entendu leur action dans l'intervalle, sans doute conviendrait-il d'améliorer l'enchaînement de ces deux dispositifs.

**Mme Florence Dumontier.** Nous considérons la coexistence du CSP et des cellules de reclassement comme une redondance, source de complexités. Même si ces cellules sont financées dans le cadre du PSE, mieux vaudrait que les salariés aient un interlocuteur unique. Or, Pôle emploi est de toute façon chargé de leur indemnisation. Le CSP est donc suffisant.

**M. Christophe Castaner, rapporteur.** Les cellules de reclassement se fondent sur une approche collective et de revitalisation territoriale, qui n'est pas forcément possible dans le cadre de l'accompagnement individuel. Vous m'avez répondu que vos équipes seraient en mesure d'y parvenir. Dès lors, si un dispositif devait en chasser un autre, il conviendrait d'assigner au CSP un double objectif de reclassement individuel et de revitalisation territoriale.

**Mme Florence Dumontier.** Il existe pour ce faire d'autres dispositifs tels que les services publics de l'emploi locaux.

**M. Alain Claeys, président.** Nous vous remercions, Mesdames, et vous invitons à répondre par écrit au questionnaire que nous vous avons adressé.