

1

Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants

PRÉSENTATION

Créé le 19 décembre 2008 par la fusion de l'ANPE et des Assedic sous la forme d'un établissement public administratif, Pôle emploi est un des plus grands opérateurs de l'État. Son financement est assuré à un tiers par l'État et aux deux tiers par l'Unédic. Ses missions, définies par l'article L. 5312-1 du code du travail, consistent à verser les allocations chômage aux demandeurs d'emploi et à les accompagner vers le retour à l'emploi, ainsi qu'à aider les entreprises dans leurs projets de recrutement.

Pôle emploi, confronté à une forte hausse du chômage depuis la crise économique de 2008, a fait de la transformation numérique l'un de ses principaux leviers d'adaptation à cette gestion de masse et de mise en œuvre de ses orientations stratégiques : différencier et personnaliser les services offerts aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, augmenter les moyens en faveur des publics en ayant le plus besoin, créer les conditions de l'autonomie des publics les moins en difficulté. En 2018, le budget consacré aux dépenses informatiques et numériques était de 455 M€ et la direction des systèmes d'information (DSI) comptait 1 551 personnes en équivalent temps plein travaillé (ETPT)⁶⁹.

Il ressort des investigations menées par la Cour sur la période 2012-2019, que la transformation numérique amorcée par Pôle emploi en 2015 a modifié de manière profonde la nature et les modalités du service rendu par l'opérateur et constitue désormais l'un de ses principaux axes stratégiques (I). Si la transformation des métiers et de l'organisation a pu être engagée sur une période courte, l'opérateur doit aujourd'hui faire face à des fragilités techniques importantes (II).

⁶⁹ La même année, les dépenses totales de Pôle emploi (hors allocations versées aux demandeurs d'emploi) s'élevaient à 5,5 Md€ et l'opérateur comptait 48 221 ETPT.

I - Le développement de l'offre de services numériques : un axe stratégique majeur, des points de vigilance

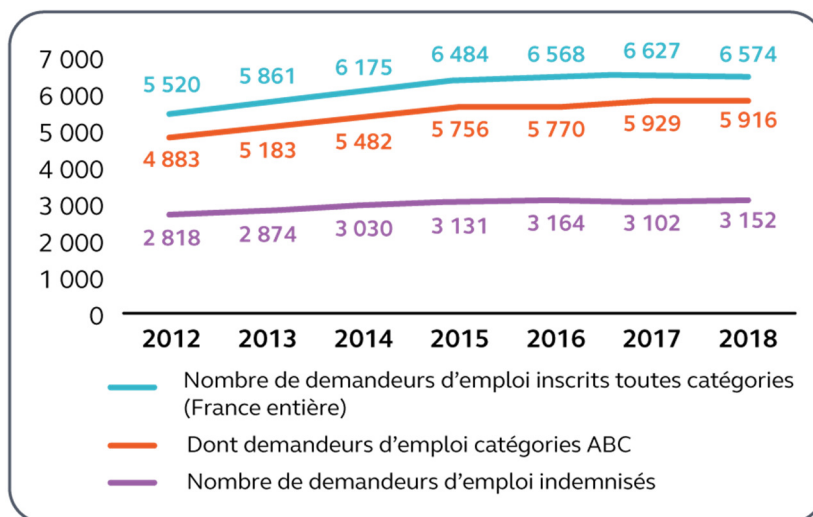
A - Une nouvelle conception des services rendus aux différents publics

1 - Un levier majeur de la stratégie de Pôle emploi

a) Une adaptation nécessaire au traitement de masse

Le développement des services numériques constitue une des réponses à la gestion d'un public de masse adoptée par la plupart des autres grands services publics français et européens.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (en milliers) de 2012 à 2018

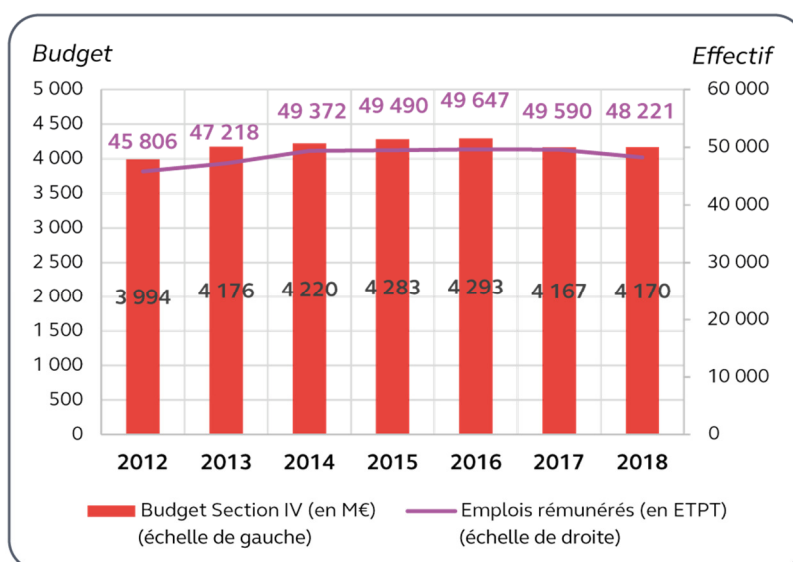


Source : données Pôle emploi

Le volume des personnes accompagnées est un enjeu d'autant plus important que le nombre de chômeurs a fortement augmenté entre 2012 et 2018 : le nombre de demandeurs d'emploi (catégories A, B, C⁷⁰) est passé de 4,9 millions à 5,9 millions (+ 21,1 %) et le nombre de personnes indemnisées de 2,8 millions à 3,2 millions (+ 11,8 %).

L'accroissement des effectifs de Pôle emploi a été de 5,3 % de 2012 à 2018 mais cette hausse⁷¹, dont peu d'opérateurs publics ont bénéficié, est très inférieure à celle du public pris en charge sur la période.

Graphique n° 2 : évolution du budget de fonctionnement⁷² et de l'effectif de Pôle emploi de 2012 à 2018



Source : données Pôle emploi

Le développement des services numériques répond non seulement à la nécessité d'accompagner l'augmentation de l'activité mais il doit aussi tenir compte de la complexité des missions de l'opérateur. Celui-ci, outre l'indemnisation des demandeurs d'emploi dont les règles comportent un haut niveau de technicité, est en effet chargé d'accompagner dans leur

⁷⁰ Les demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C sont ceux qui sont tenus d'effectuer des actes de recherche d'emploi, qu'ils exercent (catégories B et C) ou non (catégorie A) une activité.

⁷¹ En juin 2019, le Premier ministre a annoncé une nouvelle hausse de 1 000 postes temporaires dès 2020.

⁷² Hors dépenses d'intervention.

recherche des personnes placées dans des situations très diverses. Cette offre s'adresse en premier lieu aux demandeurs d'emploi, mais aussi aux personnes à la recherche d'emploi. Elle vise par ailleurs, au-delà des seules entreprises, les employeurs dans leur grande diversité.

b) Une transformation numérique cohérente avec la stratégie de Pôle emploi

La transformation numérique est l'une des orientations majeures des dernières conventions tripartites conclues entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, qui définissent pour une période pluriannuelle les axes stratégiques que doit développer l'opérateur.

Amorcée dans la convention tripartite 2012-2014 et confortée dans la convention tripartite 2015-2018, qui en fait le principal levier de mise en œuvre des objectifs stratégiques et de la transformation tant interne qu'externe de l'opérateur, cette orientation est également au cœur des dispositions de la nouvelle convention tripartite 2019-2022.

La transformation numérique s'inscrit ainsi dans la stratégie de Pôle emploi visant à moduler l'intensité de l'accompagnement en fonction des besoins des bénéficiaires. Cette modulation s'est traduite par la mise en place de trois modalités d'accompagnement : suivi, guidé, renforcé⁷³. La transformation numérique doit également contribuer au renforcement des moyens d'accompagnement au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, et rendre autonomes les demandeurs d'emploi en capacité de l'être.

La démarche que Pôle emploi souhaite promouvoir a comme contrepartie un déport de charge de certaines actions que l'opérateur assurait précédemment. Celles-ci sont, en totalité ou en partie, transférées aux personnes accompagnées.

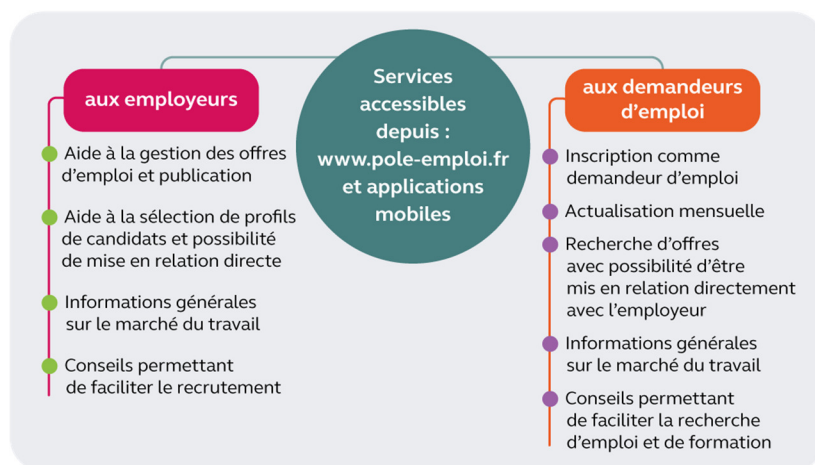
Ainsi, par la dématérialisation complète de la procédure d'inscription, une partie des actions auparavant assurées par Pôle emploi est désormais à la charge de l'ensemble des demandeurs d'emploi (numérisation et téléchargement des documents d'inscription). En outre, pour les demandeurs d'emploi qui sont en « suivi », l'action de Pôle emploi en matière d'accompagnement se réduit pour l'essentiel à répondre à leurs éventuelles questions.

⁷³ Les demandeurs d'emploi qui entrent dans le champ de l'accompagnement sont placés dans trois catégories : les plus autonomes (33 % environ) sont en « suivi » ; les personnes dans une situation intermédiaire (48 %) sont en accompagnement « guidé » ; les plus en difficulté (16 %) sont en accompagnement « renforcé ».

L'objectif affiché est que les gains de productivité obtenus permettent de recentrer les services au public concerné sur des activités à plus haute valeur ajoutée et des conseils davantage personnalisés.

2 - Des innovations dans les services d'aide à la recherche d'emploi et au recrutement

Schéma n° 1 : principaux services numériques proposés par Pôle emploi



Source : Cour des comptes

a) Les services d'aide à la recherche d'emploi

Si les services d'inscription, d'actualisation et de prise en charge financière des demandeurs d'emploi sont très proches de prestations développées par d'autres services publics, la mise à disposition d'une offre numérique variée destinée à faciliter les différentes dimensions de la recherche d'un emploi (offres d'emploi, outils de diagnostic, informations sur le marché du travail, offres de formation, aide à la démarche de recherche d'emploi, etc.) constitue une spécificité de l'opérateur.

Au-delà des importants services de base accessibles depuis l'espace personnel du demandeur d'emploi, Pôle emploi a développé l'« emploi store » (www.emploi-store.fr). Cette plateforme propose un nombre conséquent d'applications conçues par Pôle emploi (63) et par d'autres acteurs (248), et elle joue un rôle important dans la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie de développement des services numériques. Certains des services qu'elle héberge sont aujourd'hui reconnus pour leur

intérêt en termes de réponse à des besoins fondamentaux des demandeurs d'emploi. Des applications telles que « La bonne boîte » et « La bonne formation » offrent, de manière simple, des informations utiles sur des sujets clés de la recherche d'emploi (cibler une entreprise pour une candidature spontanée ou une formation adaptée au besoin du demandeur d'emploi).

b) Les services d'aide au recrutement

L'offre mise à disposition des employeurs est moins variée que celle au profit des demandeurs d'emploi, mais elle cible des besoins clés : rechercher des profils et prendre contact avec des candidats.

Contrairement aux demandeurs d'emploi, contraints de recourir aux services de Pôle emploi notamment pour l'inscription et l'actualisation mensuelle, les entreprises n'ont aucune obligation de faire appel à ses services. Pôle emploi est ainsi concurrencé sur cette mission par d'autres prestataires de service en ligne spécialisés dans le recrutement (les « *Job boards* »).

Selon une étude de Médiamétrie⁷⁴, pole-emploi.fr serait aujourd'hui le premier site en termes d'audience sur les questions « emploi, carrière », devant Indeed et Regionsjob. Les principaux services offerts sont le dépôt d'offres, la recherche de candidats et la mise en relation, le dépôt de *curriculum vitae*, la recherche d'offres d'emploi et la possibilité de postuler ainsi que des informations générales sur l'offre (salaires, conditions de travail, etc.). Une partie de ces services est souvent payante comme la mise en relation avec un candidat.

Au regard de cette concurrence, Pôle emploi met l'accent sur le fait que son offre numérique destinée aux entreprises peut être complétée d'un accompagnement personnalisé par un conseiller, pour des services qui sont entièrement gratuits quelle que soit la taille de l'entreprise.

3 - Une modification de la valeur ajoutée des services proposés par l'opérateur

En sa qualité d'opérateur de service public, Pôle emploi met aujourd'hui l'accent sur le développement de nouveaux modes de production de services et fait de l'offre numérique un laboratoire d'innovation. L'opérateur souligne sa collaboration avec les start-up, qui

⁷⁴ Enquête Médiamétrie, mars 2019 : Pôle emploi (10,7 million), Indeed (6,5 million), Regionsjob (2,4 millions), Juritravail (2,1 millions), Leboncoin (1,7 millions).

sont à l'origine d'une part importante des services proposés sur l'« emploi store » par le biais d'une démarche de référencement. L'opérateur a également développé en son sein de nouvelles modalités de conception de projets, portées par ses propres salariés selon un mode de production inspiré des start-up : l'intrapreneuriat⁷⁵.

Pôle emploi participe en outre activement aux échanges sous forme d'interfaces de programmation d'application⁷⁶ dans le cadre d'un partenariat étroit avec la mission Etalab⁷⁷ de la direction interministérielle du numérique (DINUM).

Par ses services numériques, Pôle emploi fait de l'amélioration de la transparence du marché du travail une de ses priorités d'action. Il a ainsi la capacité à agréger les offres d'emploi issues de sa propre base et de celles de 126 partenaires⁷⁸. Sa fonction de coordination lui procure ainsi un effet de levier sur la visibilité des offres d'emploi. Au total 7,4 millions d'offres ont été publiées par l'opérateur en 2018.

Enfin, par l'essor du numérique, Pôle emploi souhaite promouvoir l'approche par les compétences. Cette approche constitue une évolution culturelle dans la vision des aptitudes nécessaires au recrutement tant pour les employeurs que les demandeurs d'emploi eux-mêmes. Elle s'attache à identifier les savoir-faire que le demandeur d'emploi a pu acquérir dans les différentes étapes de son parcours professionnel, afin d'élargir le champ des emplois que celui-ci pourrait occuper, au-delà de la stricte référence à ses précédentes fonctions ou secteurs d'activité. Des applications comme « Mon potentiel professionnel »⁷⁹ participent à l'atteinte de cet objectif.

⁷⁵ L'intrapreneuriat permet aux salariés d'une entreprise de mener un projet innovant en leur sein et de disposer d'une autonomie dans cette perspective tout en gardant leur statut. Dix projets ont été développés dans ce cadre dont « La bonne boîte » et « La bonne formation ».

⁷⁶ Les API ou « interfaces de programmation d'application », permettent la mise à disposition, de manière fonctionnelle, de différentes données relatives au secteur de l'emploi et de la formation. En mai 2019, 34 API étaient utilisées par 169 organismes, permettant notamment d'accéder aux offres d'emploi disponibles sur pole-emploi.fr.

⁷⁷ Etalab coordonne les actions des administrations de l'État et leur apporte son appui pour faciliter la diffusion et la réutilisation de leurs informations publiques.

⁷⁸ Il s'agit par exemple de l'association pour l'emploi des cadres, d'organismes de placement, de groupements d'employeurs ou de sociétés de presse.

⁷⁹ « Mon potentiel professionnel » est une aide au diagnostic de la situation professionnelle des demandeurs d'emploi, qui identifie les compétences associées à son parcours antérieur, les compétences à valoriser dans le cadre de son projet professionnel et éventuellement les compétences manquantes. Il identifie sur cette base des formations et des offres d'emploi qui lui correspondent.

4 - Un positionnement et une image modifiés sous l'effet du numérique

De manière plus globale, la stratégie numérique de Pôle emploi vise, au cœur de sa mission, à donner aux personnes qui en ont les moyens les outils leur permettant de définir et de mettre en œuvre elles-mêmes les démarches adaptées pour retrouver un emploi ou recruter. Pour une partie significative des demandeurs d'emploi, l'obligation de moyens de l'opérateur reposerait désormais moins sur le retour à l'emploi lui-même que sur les outils qu'il aura mis à leur disposition.

Quatre des quatorze indicateurs de la convention tripartite sont consacrés à la mesure de la satisfaction des bénéficiaires, dont un spécifique aux services numériques⁸⁰. L'accent mis sur les indicateurs de satisfaction dans la démarche de performance de Pôle emploi inscrite dans la convention tripartite illustre cette évolution.

Pôle emploi pousse plus loin que d'autres services publics la logique de satisfaction de l'utilisateur et place la question du numérique au centre de cet enjeu. Mieux prendre en compte l'avis du public, objectif non contestable, constitue certainement un levier d'amélioration du service rendu par l'opérateur. Cette dimension ne peut cependant pas résumer à elle seule l'efficacité et la qualité de son intervention.

Pôle emploi utilise, en outre, sa transformation numérique comme levier d'évolution de son image et entend capitaliser la notoriété acquise dans ce domaine tant en externe, avec une forte présence sur les réseaux sociaux, que dans une démarche de communication interne vis-à-vis de ses propres salariés. En effet, après avoir longtemps été en retard sur le plan de l'offre numérique, Pôle emploi est aujourd'hui régulièrement cité comme une référence dans ce domaine au plan national comme européen⁸¹.

⁸⁰ Il s'agit du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient, du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations, du taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi et enfin du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et des employeurs sur les services numériques. En 2018, le taux de satisfaction des utilisateurs sur les services numériques mesuré par l'institut de sondage auquel recourt Pôle emploi était de 90 %, en hausse de 17,3 points depuis 2014, chiffre supérieur aux autres taux de satisfaction de l'opérateur qui avoisinent 70 %.

⁸¹ Étude cabinet Gartner : comparaison de la maturité des services numériques offerts par sept services publics européens portant sur l'activité de l'année 2017.

B - Des points de vigilance

1 - La prise en compte de la fracture numérique

La question de la fracture numérique concerne aujourd'hui la plupart des services publics. Elle revêt une sensibilité particulière pour Pôle emploi, car le risque existe que les demandeurs d'emploi les plus fragiles⁸² ne fassent pas valoir leurs droits. Certaines catégories de la population (seniors, personnes peu qualifiées, habitants des territoires ruraux et des quartiers prioritaires de la politique de la ville) sont plus exposées que d'autres.

L'opérateur déploie des efforts importants pour prendre en charge ces publics peu familiers du numérique. Il a notamment recours à 3 200 volontaires du service civique placés dans les espaces d'accueil des agences afin d'informer et d'aider les demandeurs d'emploi dans l'utilisation des équipements numériques qui sont mis à disposition.

Les modalités de détection en amont des personnes en difficulté face au numérique gagneraient cependant à être renforcées. Le cadre actuel repose très largement sur l'auto-évaluation des personnes concernées, qui ne sont pas toujours en mesure de faire elles-mêmes un diagnostic éclairé et peuvent parfois être dans une posture de déni. La question de l'aptitude à l'usage des services en ligne est abordée de manière succincte dans le processus d'inscription en ligne. Le sujet doit par ailleurs être évoqué dans le cadre du premier entretien avec le conseiller. Or, cela n'est pas fait systématiquement, les pratiques étant en outre très variables d'un conseiller à l'autre.

Le renforcement de la phase de diagnostic prévue dans le cadre de la nouvelle convention tripartite (2019-2022) devrait permettre de renforcer la détection des personnes en difficulté dans l'usage du numérique⁸³.

En outre, au-delà de cette question, l'approche que développe aujourd'hui l'opérateur comporte le risque de confondre autonomie dans l'usage du numérique et autonomie dans la recherche d'emploi. Or, beaucoup de personnes autonomes du point de vue numérique ne sont pas capables de définir elles-mêmes ce dont elles ont besoin pour leur parcours.

⁸² Pôle emploi estime ainsi que 13 % des demandeurs d'emploi sont « peu familiers avec le web » et qualifie 5 % d'entre eux de « non web ».

⁸³ Mis en œuvre progressivement à compter de 2020, le « pack de démarrage » prévoit que tout demandeur d'emploi nouvellement inscrit se verra proposer jusqu'à deux demi-journées consacrées à l'analyse de sa situation et de ses compétences.

2 - Le bilan décevant de l'« emploi store »

Si le niveau d'utilisation des services digitaux de base (actualisation, dépôt d'offres, recherche d'offres et de profils de candidat, etc.) est élevé, avec 45 millions de visiteurs par mois pour pole-emploi.fr, il n'existe pas de mesure complète de l'usage des services d'aide à la recherche d'emploi, qui constituent pourtant le volet le plus innovant de la démarche de l'opérateur. Ceux-ci sont accessibles via l'« emploi store » ou directement pour certains. Les seules données d'utilisation de l'ensemble de ces applications communiquées à la Cour portent sur l'« emploi store ».

Conçu à la fin 2014 comme la porte d'entrée privilégiée pour accéder aux services d'aide à la recherche d'emploi, l'« emploi store » reste aujourd'hui encore relativement peu utilisé. Pendant le mois de mai 2019, le nombre de visites ayant réellement donné lieu à l'utilisation autonome d'une application n'a été que de 206 630. Cette audience est à mettre en regard du public potentiellement concerné. Le nombre de demandeurs d'emploi était de 6,6 millions en 2018, auxquels s'ajoutent les personnes à la recherche d'emploi qui ont également accès à ces services numériques.

L'utilisation de cette plateforme se concentre sur un nombre très réduit d'applications. Les cinq services les plus utilisés⁸⁴ représentent à eux seuls 75 % des visites, ce qui signifie que les 306 services restants ne bénéficient que d'une audience marginale, voire nulle.

Le foisonnement de l'offre pose non seulement la question de l'utilité de nombreuses applications, mais constitue en outre une source de complexité. Les personnes impliquées dans une recherche d'emploi ont, de fait, peu de moyens de se repérer avec simplicité dans le « maquis » des applications. L'abondance actuelle des services en ligne, plutôt que de contribuer à personnaliser le parcours, peut, bien au contraire, représenter un frein dans la démarche de recherche d'emploi autonome que souhaite pourtant promouvoir l'opérateur. La capacité à se repérer demeure en effet un préalable indispensable à toute démarche de cet ordre.

La mise en place d'un véritable pilotage de l'offre de services d'aide à la recherche d'emploi paraît aujourd'hui indispensable. Il importe en effet de recentrer l'offre numérique sur les services les plus utiles à la recherche d'emploi. Cela suppose de disposer d'éléments d'appréciation quantitatifs et qualitatifs sur l'usage que font les demandeurs d'emplois des applications

⁸⁴ Il s'agit dans l'ordre de : « La bonne boîte », « CVDesignR », « Information sur le marché du travail », « La bonne formation », « Recherche d'offres ».

qui leur sont proposées. Pôle emploi ne dispose aujourd'hui ni de ce type d'informations ni de méthodologie d'évaluation adaptée.

Or, une offre simplifiée verrait sa diffusion facilitée auprès des publics, l'accent étant mis sur les services à plus forte valeur ajoutée. Cette simplification faciliterait également l'appropriation par les conseillers, qui restent les premiers relais d'information et pour lesquels le foisonnement actuel est également une source de difficulté.

II - Une transformation de l'organisation, des fragilités techniques

A - Des gains réels mais encore insuffisants au regard des objectifs stratégiques

La transformation de l'opérateur sous l'effet du développement numérique a des répercussions importantes sur le public qu'il accompagne. Elle a également conduit à des transformations internes notables, puisque tant l'organisation et le contenu des métiers que la conduite des projets informatiques et numériques ont évolué de manière significative au cours de la période récente.

1 - Les trois principales sources de gains de productivité

La transformation numérique au sein de l'opérateur a été source de gains de productivité permettant de renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi.

Mise en place en 2016, la dématérialisation complète de la procédure d'inscription⁸⁵ en constitue la première source. Précédemment, l'inscription était réalisée lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic, au cours duquel le demandeur d'emploi apportait toutes les pièces nécessaires à la constitution de son dossier, celles-ci étant traitées ensuite. Désormais, avant le premier entretien, chaque demandeur d'emploi doit s'inscrire par voie électronique sur le site de Pôle emploi qui permet le téléchargement de tous les documents nécessaires.

⁸⁵ La modification de la procédure d'inscription a été rendue possible par le décret n° 2015-1264 du 9 octobre 2015 et par l'arrêté du 14 octobre 2015.

Une autre évolution importante, en partie liée à la transformation numérique, est la modification des horaires d'ouverture au public des agences. Jusqu'en 2015⁸⁶, l'accueil « sur flux » en agence était ouvert toute la journée aux demandeurs d'emploi. Depuis cette date, Pôle emploi a restreint l'accueil des agences à la matinée : les après-midi sont désormais consacrés aux rendez-vous planifiés avec les demandeurs d'emploi et aux ateliers d'aide à la recherche d'emploi. En contrepartie, les demandeurs d'emploi disposent de l'adresse électronique de leur conseiller avec lequel ils peuvent correspondre par courriel.

La troisième source de gains de productivité réside dans l'automatisation d'une partie de la gestion des allocations. Le processus de calcul des droits a connu plusieurs évolutions liées à la généralisation de l'inscription en ligne, qui permet un traitement automatique des demandes d'allocation. En 2018, 54,7 % des demandes d'allocation correspondant à une première inscription ont été liquidées automatiquement ainsi que 42,6 % de l'ensemble des demandes d'allocation, incluant les situations de reprise d'activité en général plus complexes à traiter.

Ces différents progrès ont permis non seulement de réaliser des gains de productivité mais aussi de contribuer à améliorer la qualité de service. La dématérialisation de l'inscription permet de centrer le premier entretien sur les questions relatives au parcours professionnel du demandeur d'emploi, les questions administratives et financières ayant notamment trait à l'indemnisation étant désormais traitées en amont. L'évolution des modalités d'accueil en agence permet aux demandeurs d'emploi de bénéficier sur rendez-vous de réponses personnalisées que leur conseiller a eu l'occasion de préparer à l'avance. Enfin, l'automatisation de la gestion des demandes d'allocation a contribué à réduire leur délai de traitement. Le délai moyen de traitement des demandes a régulièrement baissé, passant de 18,7 jours en janvier 2015 à 6,6 jours en décembre 2018.

2 - Des gains de productivité principalement mesurés sur l'activité de gestion des droits

Les données les plus précises dont dispose Pôle emploi en matière de gains de productivité liés au développement du numérique concernent l'activité de gestion des droits. Celle-ci concentre une part essentielle des gains obtenus grâce à la généralisation de l'inscription en ligne ainsi qu'à la dématérialisation et à l'automatisation du traitement des demandes d'allocation. Ces gains ont permis de redéployer une partie des conseillers spécialisés dans la gestion des allocations vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises.

⁸⁶ La décision a été prise lors de la séance du conseil d'administration du 20 mai 2015.

Il ressort de l'analyse des données issues de la comptabilité analytique en coûts complets que le coût de l'indemnisation a baissé globalement de 4,7 % entre 2016 et 2018 grâce à l'automatisation du traitement des demandes d'allocation, avec notamment une baisse de 5,4 % de la masse salariale des agents mobilisés sur les activités d'indemnisation.

La comptabilité analytique met en lumière, au cours de la période 2014-2018, que l'opérateur a enregistré une baisse de 1 157 ETPT (-12,6 %) sur l'activité d'indemnisation et une hausse de 1 750 ETPT (+ 9,6 %), sur l'activité « suivi et accompagnement ».

Pôle emploi indique que ces évolutions ont permis d'accroître le nombre global d'entretiens destinés aux demandeurs d'emploi. Selon Pôle emploi, ils sont passés de 11,7 millions en 2015 à 13,7 millions en 2018 (pour 5,4 millions de demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'au moins un entretien professionnel), soit une hausse de 17,2 %. Ce chiffre prend en compte les entretiens physiques et téléphoniques ainsi que certains échanges par courriel. Sur la même période, le nombre de demandeurs d'emploi des catégories A, B et C n'a augmenté que de 2,8 %.

Au-delà de ce constat global, Pôle emploi n'est pas en capacité de mesurer précisément les moyens d'accompagnement redéployés au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté alors qu'il s'agit pourtant d'une des priorités de sa stratégie digitale. En dépit des redéploiements, des écarts importants demeurent sur le nombre de demandeurs d'emploi suivis par un conseiller dans le cadre d'un accompagnement renforcé. La taille moyenne des portefeuilles est très hétérogène, allant par exemple de 48 demandeurs d'emploi par conseiller à l'agence de Pertuis (Vaucluse) à 218 à La Madeleine (Nord)⁸⁷.

3 - De nouvelles sources d'optimisation en perspective

La transformation numérique est appelée à se poursuivre et elle devrait offrir de nouveaux gains de productivité. Deux évolutions importantes peuvent déjà être identifiées : la poursuite du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN) devrait permettre d'augmenter la part de traitement automatique des demandes d'allocation ; par ailleurs, les perspectives offertes par le développement de l'intelligence artificielle peuvent également constituer une source importante de gains sur le plan

⁸⁷ Données publiques de Pôle emploi.

quantitatif, mais aussi qualitatif⁸⁸. Un des enjeux en la matière porte notamment sur le traitement des courriers électroniques des demandeurs d'emploi, leur volume n'ayant cessé de croître sous l'effet de la transformation numérique (de 5,1 millions de courriels traités en 2015 à 33,8 millions en 2018). Pôle emploi va expérimenter cette technologie pour mettre en place des réponses automatiques. L'opérateur souhaite en outre utiliser l'intelligence artificielle pour aider les conseillers à gérer leur portefeuille de demandeurs d'emploi.

Le développement numérique offre également l'occasion d'optimiser l'organisation territoriale de Pôle emploi. Le numérique rend possible de nouvelles formes d'organisation, comme la mutualisation des activités entre agences, les différents canaux de communication avec les bénéficiaires et le télétravail des conseillers. Dans un contexte de réaffirmation des besoins de proximité des services publics, les possibilités offertes par le numérique invitent à réfléchir à une évolution de l'organisation territoriale de Pôle emploi. La permanence de conseillers de Pôle emploi au sein des maisons France services⁸⁹, comme l'élargissement des mutualisations d'activité entre agences, pourraient être explorés dans ce cadre.

4 - Une absence de mesure des gains sur l'amélioration de la qualité de service.

Si les gains de productivité commencent à être suivis, en particulier s'agissant des missions d'indemnisation de l'opérateur, la réflexion sur l'apport réel des services numériques à l'amélioration de la qualité de service envers les demandeurs d'emploi et les entreprises est encore inachevée.

Il serait utile, par exemple, de mieux mesurer l'usage des services numériques par les demandeurs d'emploi et les employeurs ainsi que l'apport de ces services sur l'activité des conseillers : contribution au pilotage, aide au diagnostic, connaissance des secteurs d'activité, appui à la prescription et à l'identification de formations, utilisation des bases de données réglementaires concernant l'indemnisation, etc.

⁸⁸ L'opérateur a d'ailleurs été retenu pour un projet fondé sur cette technologie (Intelligence emploi), dans le cadre du premier appel à projets du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

⁸⁹ Le nouveau nom des Maisons de services au public (MSAP).

B - Une évolution des métiers indissociable de la transformation numérique

1 - Une montée en compétence de l'ensemble des métiers en agence

Les services numériques accompagnent et entraînent la montée en compétence des principaux métiers en agence que sont le conseil en gestion des droits et le conseil en emploi.

Le traitement automatisé des demandes d'allocation conduit à ce que les conseillers en gestion des droits concentrent leur activité sur le traitement des situations les plus complexes et sur les conseils à apporter aux demandeurs d'emploi en matière d'indemnisation.

Les nouveaux outils développés pour les conseillers emploi entraînent de nouveaux besoins d'amélioration du service rendu et de personnalisation de la relation aux demandeurs d'emploi et aux employeurs. Les conseillers emploi doivent en outre veiller à ce que les demandeurs d'emploi et les employeurs utilisent au mieux des outils numériques mis à leur disposition. La fonction d'« ambassadeur de l'offre numérique » devient ainsi une composante essentielle du métier de conseiller emploi.

2 - Une spécialisation des métiers de conseil cohérente avec la professionnalisation et la personnalisation du service rendu

Lors de la fusion entre l'ANPE et les Assedic en 2009, Pôle emploi mettait en avant la volonté de développer la polyvalence de ses conseillers. Cette polyvalence s'est traduite par la mise en place d'agents ayant à la fois une compétence de gestion des droits et de placement.

Le développement du numérique et les enjeux de professionnalisation et de personnalisation du service rendu qu'il sous-tend ont conduit à revenir à une spécialisation des métiers de conseil. Le référentiel des métiers de Pôle emploi retient désormais deux filières de spécialisation : conseiller gestion des droits et conseiller emploi. Le métier de conseiller emploi se décline en trois dominantes : placement, entreprise et contrôle de la recherche d'emploi.

La transformation numérique pousse ainsi à de profondes modifications du contenu des métiers et de l'environnement de travail en agence. Pôle emploi a accompagné ces changements par la mise en place d'une organisation spécifique et par un important effort de formation, des salariés comme de l'encadrement. Les derniers résultats du baromètre social 2018 révèlent cependant une difficulté des salariés à suivre le rythme soutenu des transformations⁹⁰, pourtant appelées à se poursuivre.

C - Une conduite des projets à conforter et des risques majeurs concernant des applications sensibles

1 - Une redéfinition du pilotage des projets encore inaboutie

La transformation numérique majeure amorcée par Pôle emploi en 2015 a conduit à une profonde réorganisation de sa fonction informatique. La direction des systèmes d'information, dotée de nouvelles orientations stratégiques⁹¹, a été restructurée et une direction spécialisée dans le pilotage des projets digitaux a été créée⁹².

Outre l'évolution de l'organisation, Pôle emploi a également fait le choix d'une nouvelle méthode de conduite de projets : l'agilité. Les méthodes agiles se caractérisent par leur capacité à procéder à des ajustements réguliers pour répondre au plus près des besoins des utilisateurs⁹³. Cette méthode, relativement peu répandue dans le champ public et qui rompt avec les modes traditionnels de pilotage informatique jusque-là suivis par l'opérateur, n'a pas fait l'objet d'un retour d'expérience permettant de mesurer les gains de performance ainsi que les éventuelles difficultés qu'elle occasionne. Par ailleurs, la maîtrise des budgets des projets nécessiterait que ceux-ci soient calculés en coûts complets, ce que Pôle emploi n'est pas en capacité de faire aujourd'hui.

⁹⁰ En 2018, le rythme de transformation semble trop rapide à 68 % des salariés de Pôle emploi (contre 59 % en 2017).

⁹¹ La trajectoire d'évolution du système d'information (TESI).

⁹² La direction de l'expérience utilisateur du digital (DEUD) a été créée au sein de la direction générale chargée de l'offre de services.

⁹³ La méthode agile est un mode de développement de projets (fréquemment informatiques) reposant sur des itérations fréquentes avec les commanditaires. En se dispensant de cahiers des charges détaillés, la méthode agile recherche la satisfaction des besoins du commanditaire avec une forte mobilisation de ce dernier dans les tests des versions successives du produit final.

2 - Une modernisation impérative du socle applicatif et technique

Alors que la transformation numérique de l'opérateur s'est faite à un rythme accéléré, la modernisation de son socle technique et applicatif a pris du retard.

Des applications majeures reposent sur un socle (SIGMA⁹⁴) conçu il y a plus de 30 ans. SIGMA sert en effet de support aux processus d'inscription, de gestion de la liste des demandeurs d'emploi, d'actualisation, de paiement des allocataires et de suivi du retour à l'emploi.

Ce socle technique repose sur un « *mainframe* », ordinateur doté d'une grande puissance de calcul et permettant d'héberger et d'exploiter les applications et les bases de données. Si la maintenance de ces équipements est encore assurée par les éditeurs, il demeure une incertitude quant à la date de fin d'exploitation de ces technologies vieillissantes.

Le budget de la DSI est certes resté relativement stable (il était de 446,49 M€ en 2012 et atteint 454,79 M€ en 2018), mais les opérations importantes de modernisation n'ont pas été réalisées. Si l'opérateur a pu, à l'occasion de certains projets, refondre des pans historiques de son système d'information⁹⁵, il a dû, à plusieurs reprises, du fait de l'obsolescence des applications, mettre en place des solutions techniques de contournement. La multiplication de ces solutions a conduit à rendre plus complexes l'architecture et l'usage par les utilisateurs.

Ainsi, le défaut de modernisation de son socle technique et applicatif constitue pour Pôle emploi un frein au développement de nouveaux projets numériques d'ampleur.

Deux autres défis d'importance méritent également d'être soulignés. En premier lieu, le développement digital a eu pour effet d'augmenter le parc existant et les besoins de maintenance qui en découlent. Dans ce contexte, Pôle emploi devra veiller à l'équilibre entre le maintien du parc applicatif existant et les nouveaux projets. Par ailleurs, le développement numérique a conduit à augmenter le volume des données. Or, celles-ci demeurent insuffisamment structurées à ce stade. Pôle emploi devra mettre en œuvre un pilotage des données lui permettant d'optimiser davantage la gestion de ses activités. Cette évolution, ainsi que la modernisation du socle technique et applicatif, devront associer le ministère du travail et l'Unédic.

⁹⁴ Système intégré de gestion modulaire des allocataires.

⁹⁵ Un système d'information est un ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de regrouper, classifier, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné.

Enfin, le volume des données produites renforce les enjeux relatifs à la mise en conformité au règlement général sur la protection des données (RGPD). La mise en conformité au RGPD, fixée au 25 mai 2018, n'était pas encore finalisée en juillet 2019. Compte tenu de la sensibilité particulière de cette question, elle doit être une priorité des prochains mois.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement numérique apparaît comme l'un des principaux leviers de la stratégie de l'opérateur depuis 2015 et devrait d'ailleurs le rester dans le cadre de la nouvelle convention tripartite 2019-2022. Cette transformation a conduit à des évolutions importantes pour le public et dans l'organisation interne de l'opérateur. Les gains restent cependant insuffisants pour permettre un redéploiement significatif de moyens au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Pour être accrus, ces gains doivent désormais faire l'objet d'un dispositif d'évaluation permettant une mesure à la fois plus globale et plus précise des évolutions liées au numérique. En outre, la pérennité de cette démarche dépend de la capacité de l'opérateur à consolider son socle technique et applicatif, dont la modernisation est devenue incontournable.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- *en faveur des publics de l'opérateur :*
 1. *améliorer la détection précoce des personnes en difficulté dans l'usage des services numériques (Pôle emploi) ;*
 2. *améliorer le pilotage de l'offre de services numériques et la centrer sur les outils les plus efficaces à la recherche d'emploi (Pôle emploi).*
- *sur le fonctionnement et l'organisation interne de l'opérateur :*
 3. *mesurer l'ensemble des gains quantitatifs et qualitatifs obtenus dans le fonctionnement interne grâce au développement des systèmes d'information et des services numériques (Pôle emploi) ;*
 4. *donner la priorité à la modernisation du patrimoine applicatif et technique (Pôle emploi) ;*
 5. *mettre en place un plan d'action en matière de gestion et de pilotage des données, en associant l'État et l'Unédic (Pôle emploi, ministères sociaux, Unédic).*

Réponses

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Réponse de la ministre du travail..... | 112 |
| Réponse du directeur général de Pôle emploi..... | 114 |
| Réponse de la présidente de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) | 119 |

Destinataire n'ayant pas d'observation

| |
|---------------------------------------------|
| Ministre de l'action et des comptes publics |
|---------------------------------------------|

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

J'ai pris connaissance avec intérêt de votre chapitre sur les services numériques de Pôle emploi destiné à figurer dans le rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes. Comme vous le soulignez, Pôle emploi compte parmi les plus grands opérateurs de l'État et ses missions le conduisent à répondre aux besoins presque quotidiens d'un public de masse. C'est pourquoi je porte la plus haute attention au développement numérique de cet opérateur, acteur incontournable de la feuille de route que s'est donnée le gouvernement pour réduire le chômage dans notre pays.

Je note tout d'abord avec satisfaction qu'il ressort de vos investigations que Pôle emploi a amorcé une véritable transformation numérique depuis 2015. Cette transformation constituait un des éléments essentiels de la stratégie fixée à l'opérateur dans le cadre de la convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi de 2015-2018. L'usage du numérique a permis à Pôle emploi non seulement de proposer de nouveaux services répondant aux besoins de son public, mais également de gagner en efficacité afin de redéployer ses ressources vers les activités les plus génératrices de valeur ajoutée. L'agrégation d'outils en ligne dans l'« emploi store » a indéniablement enrichi l'offre de services de Pôle emploi. Elle a contribué à rendre le marché du travail plus transparent et à outiller les demandeurs d'emploi dans leur recherche. D'autre part, il ressort des différentes évaluations de la période précédente que la dématérialisation des démarches d'inscription et d'actualisation a fait gagner l'opérateur en efficacité, réduisant les délais et les risques d'erreur de traitement des demandes d'indemnisation. Grâce à ce double mouvement, la satisfaction des usagers de Pôle emploi a progressé, de même que les résultats en termes d'impact structurel de l'opérateur sur le marché du travail. Sur ce point, je rappelle à la Cour que le suivi effectué auprès de cet opérateur ne se fait pas uniquement sous l'angle de la satisfaction de ses usagers mais s'attache bien également à mesurer l'effet de l'action de Pôle emploi sur le marché du travail indépendamment de la conjoncture économique, à travers quatre indicateurs de retour à l'emploi.

Je constate ensuite que les défis que vous cernez pour Pôle emploi pour les prochaines années recourent très largement ceux identifiés par le ministère. Tout d'abord, je relève la nécessité pour l'opérateur de continuer à orienter les demandeurs d'emploi dans l'utilisation de ses services en ligne, en autonomie chaque fois que cela est possible ; et de les accompagner lorsqu'ils rencontrent des difficultés avec le numérique.

Sur ce plan, je suis convaincue que la généralisation du nouveau « pack de démarrage » dès 2020 permettra de détecter plus efficacement les situations où les compétences numériques constituent un frein à l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi, que ce soit dans l'utilisation du bouquet de services de Pôle emploi ou au regard des attentes des employeurs. Tout d'abord, dans un souci d'inclusion numérique, le diagnostic portera, lorsque cela sera nécessaire, sur l'agilité numérique mesurée via l'outil « Pix », initié dans le cadre du dispositif Startup d'État en 2016. Je crois également que ce pack permettra de mieux présenter l'offre de services de Pôle emploi et d'orienter les demandeurs d'emploi vers celle-ci sur la base d'un diagnostic approfondi. Ce faisant, il me semble que nous répondrons à votre souhait de voir Pôle emploi progresser dans la recommandation de ses services en fonction des besoins des usagers. La mise en place du nouveau « pack de démarrage », mais aussi le développement des suggestions (automatisées ou par le conseiller) de services tout au long du parcours du demandeur d'emploi sont en mesure de fournir le juste degré d'encadrement aux demandeurs d'emploi pour qu'ils puissent bénéficier de la richesse des outils qui sont mis à leur disposition. Pôle emploi poursuivra naturellement, en collaboration avec le ministère, ses travaux permettant de mieux mettre en valeur les outils les plus utiles aux demandeurs d'emploi.

Je partage ensuite votre constat sur le caractère prioritaire à donner aux investissements liés à la modernisation du socle technique et applicatif de Pôle emploi. La mise en œuvre de ces investissements commence dès l'année prochaine avec le lancement de la refonte de l'application informatique SIGMA pour laquelle un budget de 75 millions d'euros est prévu sur un horizon de 4 ans. À travers le Fonds de transformation de l'action publique, l'État a également donné à Pôle emploi les moyens d'investir dans la mobilisation de l'intelligence artificielle afin d'optimiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises. Les conseillers seront appuyés par cette nouvelle technologie dans le traitement des questions les plus simples venant des demandeurs d'emploi. Demandeurs d'emploi et conseillers pourront également bénéficier d'informations et suggestions de services adaptées au profil et à la recherche d'emploi de chacun. L'expérimentation du journal de la recherche d'emploi lancée en novembre dernier permettra d'évaluer les gains possibles, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi grâce au repérage des situations de démobilitation et à la suggestion de services sur la base des informations renseignées par les demandeurs d'emploi au fil de leur recherche. Quant à l'accompagnement des entreprises, de nouvelles fonctionnalités permettront aux conseillers et aux entreprises de mieux évaluer le potentiel de chaque offre au regard de l'état du marché du travail.

En dernier point, s'agissant de votre recommandation à Pôle emploi, aux ministères sociaux et à l'Unedic de mettre en œuvre un plan d'action en matière de gestion et de pilotage des données, j'indiquerais que les services des ministères sociaux collaborent effectivement avec Pôle emploi et l'Unedic dans un souci de fluidification des échanges de données permettant d'assurer une meilleure articulation des services des différents acteurs des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et de la cohésion sociale tout en garantissant le respect de la réglementation protectrice des droits des individus en matière de gestion des données personnelles. Notre ambition est d'améliorer les modalités de communication entre systèmes d'information afin de permettre un pilotage partagé des politiques et d'optimiser la prise en charge des publics dans la perspective du principe « dites-le nous une fois ».

En conclusion, il me semble que le développement du numérique au cours de la période précédente a nettement amélioré la qualité du service rendu par l'opérateur, ses résultats en sont la preuve. Il convient donc de maintenir un environnement favorable à l'innovation numérique à Pôle emploi et de tirer tous les bénéfices possibles de l'évolution technologique. Les ambitions que nous nous sommes fixées pour la période 2020-2022 me paraissent être à la hauteur des défis que constituent le niveau de chômage qui reste encore trop élevé, l'exclusion du marché du travail de certains demandeurs d'emploi et les difficultés de recrutement de certaines entreprises. Je veillerai donc à ce que l'effort d'investissement pour la modernisation des systèmes d'information de Pôle emploi soit maintenu afin de sécuriser les acquis et de continuer à progresser vers un service rendu toujours plus en adéquation avec les besoins de chacun.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

1. En premier lieu, je relève avec satisfaction que la Cour souligne l'ampleur de la transformation numérique de Pôle emploi, et les améliorations qu'elle a permises.

La Cour reconnaît que cette transformation, initiée par Pôle emploi en 2015, a permis de mettre à la disposition des demandeurs d'emploi et des entreprises une offre de services variée. Elle note aussi que, grâce à cette transformation numérique, Pôle emploi a pu différencier et personnaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi, rendre plus autonomes dans leur recherche d'emploi les demandeurs d'emploi qui en ont les capacités, renforcer l'appui aux demandeurs d'emploi les plus en

difficulté. La Cour souligne également les gains de productivité et les améliorations de la qualité de service obtenus grâce à la transformation numérique et notamment la dématérialisation de l'inscription et l'automatisation de la gestion des allocations.

2. En second lieu, je souhaite faire état de plusieurs divergences d'appréciation avec la Cour, pour lesquelles je souhaite apporter des précisions.

2.1. Tout d'abord, concernant l'attention constante que porte Pôle emploi à la question de l'inclusion numérique (recommandation n° 1).

Je rappelle que je partage l'avis de la Cour concernant la nécessaire prévention de la fracture numérique. Je constate aussi que la Cour a pris en compte les actions significatives de Pôle emploi en la matière : recours à 3 200 volontaires du service civique dans nos agences. Pôle emploi poursuit ses efforts de manière volontariste en la matière, à travers un parcours modulaire d'ateliers conçu avec l'aide d'Emmaüs Connect/WeTechCare et qui sera généralisé au premier trimestre 2020, ainsi que la mise en œuvre du « pack de démarrage » dans le cadre de la prochaine convention tripartite. Il permettra d'objectiver le niveau de maîtrise du digital, en s'appuyant sur un test mesurant les acquis fondamentaux en matière d'usage du numérique sur la base du référentiel européen DIGICOMP.

Pour autant, je m'inscris en faux contre le constat de la Cour selon lequel « il existerait au sein de Pôle emploi une confusion entre autonomie digitale et autonomie dans la recherche d'emploi », qui n'est non seulement pas étayé mais inexact. Pôle emploi distingue clairement ces deux notions. Ainsi, les demandeurs d'emploi maîtrisant le numérique peuvent être reconnus comme non autonomes dans leur recherche d'emploi et orientés vers un accompagnement guidé ou renforcé, notamment pour travailler leurs projets de retour à l'emploi, maîtriser les techniques de recherche d'emploi ou travailler sur leurs compétences.

2.2. Concernant l'Emploi store et son pilotage (recommandation n° 2)

Je regrette que la Cour juge le bilan de l'Emploi store « décevant ». Je ne partage pas cet avis. Le foisonnement de l'offre de l'Emploi store, qui selon la Cour rendrait difficile son utilisation par les demandeurs d'emploi, est consubstantiel à sa philosophie : son objectif est de donner une visibilité sur le maximum de services à disposition des demandeurs d'emploi et des entreprises.

L'utilisation de l'Emploi store répond à un vrai besoin. Comme l'étude restituée dans Eclairages et Synthèse #49 l'indique, en 2018 un quart des demandeurs d'emploi recherchant un emploi via internet avaient déjà consulté l'Emploi store (contre 12 % en 2016). Cette approche évaluative paraît plus convaincante que l'analyse de la fréquentation du site sur un mois réalisée par la Cour.

Des enquêtes de satisfaction sont régulièrement menées pour évaluer les outils et les services, y compris numériques, de Pôle emploi. Concernant la mesure de l'impact de l'usage d'une application sur le retour à l'emploi, c'est un exercice délicat. L'utilisation d'une application de design de CV par exemple peut permettre de renforcer l'impact de ses candidatures auprès des recruteurs : toutefois, le recrutement effectif ne sera pas nécessairement lié uniquement au CV, mais aussi à d'autres éléments, comme le développement des compétences ou des techniques de recherches d'emploi permis par l'accompagnement de Pôle emploi. À mon sens, un des enjeux majeurs pour Pôle emploi est désormais de progresser dans la recommandation des services en fonction des besoins des usagers et de la contextualisation de leurs usages.

2.3. S'agissant de l'impact du numérique sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Au sujet de l'affirmation de la Cour, selon laquelle « l'action de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi en modalité « suivi » se réduirait à répondre à leurs éventuelles questions », je tiens à préciser que dans le cadre de la nouvelle convention tripartite, un suivi davantage centré sur des modalités collectives et digitales (réseau Sphère emploi) sera mis en place. Il reposera sur un accompagnement démarré avec le conseiller référent dès l'entretien de situation, un point d'étape en ligne au 6^e mois, des possibilités de mobilité plus fréquentes entre le suivi et l'accompagnement grâce à l'installation de revues mensuelles de portefeuilles.

Par ailleurs, la Cour considère, à tort, que « pour une partie significative des demandeurs d'emploi, l'obligation de moyens de l'opérateur reposerait désormais moins sur le retour à l'emploi lui-même que sur les outils qu'il leur aura mis à disposition », arguant des quatre indicateurs stratégiques portant sur la satisfaction de nos publics. D'une part, la mesure de la satisfaction des publics est légitime, s'agissant d'un opérateur de services. D'autre part, l'obligation de résultats de Pôle emploi ne se limite pas à la satisfaction de ses usagers : quatre indicateurs stratégiques mesurent le retour à l'emploi (de manière globale et à la suite d'une formation) et orientent fortement l'action des agences locales.

2.4. Au sujet de la mesure des gains quantitatifs et qualitatifs obtenus dans le fonctionnement interne grâce au développement des systèmes d'information et des services numériques (recommandation n° 3).

Je suis en désaccord avec le constat de la Cour selon lequel Pôle emploi ne saurait pas mesurer le redéploiement des moyens d'accompagnement au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Entre 2014 et 2018, le temps consacré aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi s'est accru de 1 642 ETPT pour les demandeurs d'emploi en modalité d'accompagnement renforcé, de 704 ETPT pour les jeunes demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement AIJ ou IEJ, et de 750 ETPT pour les demandeurs d'emploi en modalité d'accompagnement global. L'indicateur 3 de la convention tripartite témoigne des résultats de cette stratégie de renforcement des moyens pour ceux en ayant le plus besoin : entre 2014 et 2018, toutes choses égales par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi restés éloignés de l'emploi (soit a minima 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois) s'est réduit de 158 480. Ces résultats sont supérieurs à l'objectif de réduction de 80 000 demandeurs d'emploi de longue durée fixé par le Comité de suivi à Pôle emploi pour cette période.

L'indicateur 6 de la convention tripartite 2015-2018 visait justement à mesurer la réalité du redéploiement de nos moyens d'accompagnement vers les demandeurs d'emploi les plus en difficultés : la Cour n'est pas sans savoir que dès l'année 2017, cet indicateur a été à sa cible de 500 000 demandeurs d'emploi accompagnés de manière intensive, et a été largement dépassé en fin de convention tripartite, à 570 000 demandeurs d'emploi fin 2018.

Enfin, les écarts dans les tailles de portefeuilles évoqués par la Cour sont, d'une part, le reflet d'un état à un instant donné qui peut recouvrir des situations très diverses (vacance d'un poste, changement de modalité d'un conseiller, agents à temps partiel, saisonnalité de l'activité locale) et, d'autre part, restent assez limités puisque 80 % des agences affichent une taille de portefeuille renforcé qui ne dépasse pas de plus de 10 % la moyenne nationale (publication des résultats de juillet 2019, disponible sur pole-emploi.org).

S'agissant de la qualité de service délivrée aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, elle est régulièrement mesurée et s'est nettement renforcée entre 2015 et 2018 puisqu'elle a progressé de 9 points chez les demandeurs d'emploi (ICT 5) et de 6,3 points chez les entreprises (ICT 12). S'il n'est pas possible d'attribuer une part précise de cette évolution à l'apport des services numériques, il peut a minima être

considéré que ces évolutions ont été un des moteurs de la progression générale de la satisfaction. D'autant plus que l'indicateur spécifiquement dédié à la qualité des services numériques (ICT 13) a progressé de 18 points entre 2015 et 2018, témoignant de la satisfaction des usagers sur nos services numériques.

2.5. Sur la modernisation du socle applicatif et technique de Pôle emploi (recommandation n° 4)

Pôle emploi est pleinement conscient de la nécessité de moderniser le socle technique de son système d'information (SI) et des limites fonctionnelles et techniques de SIGMA. Je tiens à rappeler qu'il ne faut pas réduire, comme semble le faire l'argumentation de la Cour, le SI de Pôle emploi à l'application SIGMA, si bien que l'obsolescence applicative discutée dans son rapport pourrait être comprise comme frappant l'ensemble du SI. La DSI de Pôle emploi consacre chaque année une partie significative de ses moyens récurrents à moderniser le socle technique du SI (remplacement de composants en fin de maintenance, montée de version des logiciels de base, évolution des architectures, etc.). Une nouvelle trajectoire sur 4 ans a été définie pour réécrire l'application SIGMA et se désengager du mainframe IBM. Par ailleurs, la refonte de l'application CONTRIX est également programmée pour permettre le recouvrement des cotisations assurance chômage des populations Expatriés et Cinéma Spectacle à partir de la DSN.

Je tiens enfin à souligner que l'augmentation du parc informatique est ponctuelle. En effet, Pôle emploi dote actuellement l'ensemble de ses salariés d'un ordinateur portable nominatif dans l'objectif de promouvoir et de faciliter la mobilité intra et hors agence. Ce projet « Un agent, un portable » démarré au cours de l'année 2019 doit se terminer fin 2020. Le taux d'équipement sera mécaniquement plus important durant cette phase de transition (maintien de postes fixes dans certaines agences qui n'ont pas encore basculé en tout portable). Mais, en tendancier, le parc devrait même diminuer.

2.6. Enfin, concernant le plan d'action en matière de gestion et de pilotage des données, associant l'État et l'Unedic (recommandation n° 5)

La maîtrise et le pilotage des données sont un enjeu identifié et sur lequel Pôle emploi s'est organisé en mettant en place une gouvernance de la donnée permettant dans un premier temps de piloter notre politique d'ouverture des données, et plus récemment de mettre en place toutes les conditions d'une réelle maîtrise de nos données (référentiels, identification, qualités mais aussi organisation et moyens). Des travaux ont d'ores et déjà lieu avec l'État et de l'Unedic sur certains aspects

particuliers concernant des données importantes (DSN, mise en place du RGCU ou de la BRM). Je vous rappelle également que l'annexe 3 de la convention tripartite 2015-2018 qui s'intitule « Échange de données système d'information » prévoit les échanges de données entre les signataires de la convention en l'espèce l'État, l'Unédic et Pôle emploi. Y sont listées les données échangées, les formats des échanges et les évolutions concertées à prévoir dans les systèmes d'information pour permettre une circulation fluide des informations. Ces dispositions sont appliquées et suivies sur les différents domaines intéressants les signataires.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'UNION NATIONALE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)

En propos liminaire, nous souhaitons souligner que l'Unédic partage les constats de la Cour. Le mandat des partenaires sociaux, porté par l'Unédic lors de la négociation de la convention État/Unédic/Pôle emploi de 2019-2022, allait dans le sens des constats et orientations que la Cour expose.

Sur le fond, le rapport de la Cour met en avant la transformation numérique de Pôle emploi, non négligeable, mais également les défis importants auxquels l'opérateur est confronté. Si nous partageons les constats de fond, nous souhaitons apporter un éclairage complémentaire sur certains points.

En premier lieu, les recommandations visant à améliorer la détection précoce des personnes en difficulté dans l'usage du numérique, ainsi qu'à améliorer le pilotage de l'offre de services numériques et la centrer sur les outils les plus efficaces à la recherche d'emploi, s'inscrivent dans la ligne portée par les Partenaires sociaux.

En effet, la détection des demandeurs d'emploi en difficulté avec le numérique et la proposition d'un accompagnement adapté à leurs besoins est un enjeu central dans leur parcours de retour à l'emploi durable. Nous avons investi cette question et apporté un éclairage dans une étude sur « Les demandeurs d'emploi face au numérique » parue en mai 2019. Par ailleurs, la nécessaire prise en compte des besoins et l'usage du numérique sont accrus, notamment par l'expérimentation du « journal de la recherche d'emploi », qui a vocation à concerner l'ensemble des inscrits dans leurs

démarches mensuelles d'actualisation. Le « pack de démarrage », actuellement en déploiement progressif dans plusieurs agences Pôle emploi, devra permettre cette meilleure détection de la proximité au numérique et de ses usages. L'Unédic sera particulièrement attentive à l'évaluation de ce nouveau dispositif.

Aussi, faudra-t-il rester vigilant aux aspects de développement de l'autonomie, d'adéquation avec les besoins des demandeurs d'emploi accompagnés et des usages du numérique. À ce sujet, nous avons publié en juillet 2019 une étude sur « L'autonomie vue par les demandeurs d'emploi » mettant en évidence la différence entre autonomie dans la recherche d'emploi et autonomie dans l'usage du numérique.

Nous souscrivons également à l'objectif d'évaluer plus largement les services en ligne. Cette recommandation était portée par les Partenaires sociaux dans leur mandat paritaire pour la négociation de la nouvelle convention État/Unédic/Pôle emploi, et reste d'actualité. L'évaluation globale permettrait un pilotage optimisé de l'offre de services, pour mettre l'accent sur ceux qui se montrent efficaces en matière de retour à l'emploi.

En outre, le partage des travaux d'évaluation et d'expérimentations sera nécessaire et essentiel pour améliorer la prise en compte des besoins des publics de l'opérateur. La nouvelle convention tripartite vise le développement de ces échanges, notamment avec le programme d'études commun.

En second lieu, au sujet des recommandations émises au titre du fonctionnement et de l'organisation interne de l'opérateur, l'Unédic constate que ses remarques ont été largement reprises dans les conclusions de la Cour.

Comme le mentionne la Cour dans son rapport, les systèmes d'information qui sont en voie d'obsolescence concernent essentiellement l'indemnisation et le recouvrement avec des risques forts pesant sur la continuité de la production et la connexion avec les données sociales nominatives. Par conséquent, au regard de la responsabilité légale de l'Unédic sur ces domaines et de sa contribution élevée au financement de Pôle emploi, il est essentiel que l'Unédic soit associée au projet de résorption de la dette technique et applicative afin que ses priorités et impératifs soient pleinement pris en compte.

Nous attirons votre attention sur le fait que si le système d'information de Pôle emploi évolue de manière trop cloisonnée, nous risquons de constater des lacunes dans la détermination et la gestion des données ainsi que dans le partage de ces dernières. La gouvernance des données sur le champ de l'emploi doit être clarifiée. Surtout dans un contexte de transformation numérique qui concerne l'ensemble des déclarations sociales. Sur le périmètre de l'Unédic, la gestion de l'Assurance chômage et ses évolutions à venir doivent pouvoir se faire en optimisant l'usage des données disponibles au sein de la sphère sociale et fiscale.

En définitive, nous insistons sur la nécessité d'un pilotage et d'un partage d'informations plus précis avec l'Unédic qui contribue au financement de plus de 70 % du budget annuel de Pôle emploi et dont la loi vient d'accroître la participation à hauteur de 11 % des recettes du régime. Les stratégies d'investissement sur le champ de l'assurance chômage, notamment dans le numérique ainsi que l'analyse des gains de productivité et leur réaffectation devraient faire l'objet d'une plus grande transparence et d'un pilotage plus étroit avec ses financeurs.

Enfin, il nous semble important que Pôle emploi puisse être en capacité fonctionnelle et technique d'être connecté à son écosystème (sphère de l'emploi, du travail et de la protection sociale) à des fins d'optimisation des processus métiers de l'Assurance chômage (demande d'allocation, calcul du droit, liquidation, financement des retraites complémentaires, connaissance des fins de contrats de travail ou des embauches).
