

CHRISTIAN
CHARPY

La tête de l'emploi

**PÔLE EMPLOI
RACONTÉ PAR
SON PATRON**

CHRISTIAN CHARPY LA TETE DE L'EMPLOI

© Éditions Tallandier, 2011.
Éditions Tallandier - 2, rue Rotrou 75006 Paris
www.tallandier.com

Quatrième de couverture

Pour des millions de nos concitoyens, Pôle emploi est un interlocuteur quasi quotidien, porteur d'un enjeu majeur, celui du travail. Rien d'étonnant à ce que cette institution, qui cristallise attentes et espoirs, ait suscité autant de commentaires.

Beaucoup de choses ont été dites ou écrites sur Pôle emploi. Plus souvent pour en dénoncer les manquements et les carences que pour mettre en avant l'énorme travail réalisé au quotidien, en pleine crise mondiale, par les agents et les cadres de cette maison auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Son directeur général Christian Charpy raconte la genèse et les premières années d'existence de Pôle emploi, né de la fusion entre l'ANPE et les Assedic. Une naissance dans la douleur, qui a rassemblé 50 000 salariés de deux maisons aux cultures très différentes. C'est aussi l'histoire des hommes et des femmes qui ont réalisé la fusion, sous les feux croisés du jeu des acteurs politiques et syndicaux, la pression exercée par les médias, la mutation profonde de leur métier et la lutte contre le chômage et la pauvreté. C'est à ce voyage dans l'histoire de Pôle emploi qu'invite ce témoignage d'un acteur engagé.

SOMMAIRE

Avant-propos.	9
Chapitre premier. - Chronique d'une fusion annoncée	15
Chapitre II. - L'annonce faite à Charpy	33
Chapitre III. - Le combat des chefs	41
Chapitre IV. - 2009, l'année de tous les dangers	49
Chapitre V. - Dans l'arène du conseil d'administration	57
Chapitre VI. - Politiques : les liaisons dangereuses	79
Chapitre VII. - Syndicats : scènes ordinaires de la vie conjugale	95
Chapitre VIII. - Le choc des cultures	115
Chapitre IX. - À l'écoute des demandeurs d'emploi	143
Chapitre X. - L'exposition médiatique	167
Chapitre XI. - Pour aller plus loin	185
Remerciements...	207

Ce livre est dédié aux agents de Pôle emploi et à ceux qu'ils accompagnent chaque jour.

AVANT-PROPOS

Peu d'institutions publiques ont aussi rapidement connu la notoriété que Pôle emploi, né en décembre 2008 de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi, chargée du placement des chômeurs, et le réseau des Assedic, responsable de la collecte des cotisations et du versement des allocations chômage. A peine quelques mois plus tard, Plantu, en une du Monde, croquait le demandeur d'emploi - « Paul Emploi » - poussant son chariot de supermarché vide de provisions. Cette notoriété s'explique : pour des millions de nos concitoyens, Pôle emploi est un interlocuteur quasi quotidien. Aujourd'hui, plus de 4 millions de personnes sont inscrites à Pôle emploi parce qu'elles recherchent du travail. Et, par son intermédiaire près de 2 millions reçoivent chaque mois

une allocation chômage.

Cette notoriété, Pôle emploi la doit aussi aux conditions particulières de sa création à la fin de l'année 2008. Ce fut d'abord un engagement de campagne présidentielle, auquel peu de monde croyait. Puis une naissance dans la douleur : douleur quand il a fallu convaincre les 45 000 salariés des deux anciens organismes d'entrer dans Pôle emploi. Douleur encore car, alors que nous pensions pouvoir réaliser cette transformation en période de croissance, nous l'avons menée dans la plus grande tourmente économique de l'après-guerre. La nouvelle institution qui devait accompagner le retour de la France vers le plein emploi s'est retrouvée, en fait, aux premiers rangs de la lutte contre le chômage et la pauvreté, alors même que son organisation était loin d'être achevée.

Depuis le lancement du projet de fusion, beaucoup de choses ont été dites ou écrites sur Pôle emploi - plus souvent pour en dénoncer les manquements et les carences que pour souligner l'énorme travail réalisé au quotidien, en pleine crise, par ses agents et ses cadres : accueillir, indemniser et accompagner les demandeurs d'emploi, aider les entreprises à recruter. Il a fallu mettre en œuvre les programmes lancés en urgence à la demande du gouvernement et des partenaires sociaux pour faire face à la crise : plan jeune, plan de relance, plan rebond, plan de mobilisation... Pas moins de quatre grands programmes, qui ont mobilisé Pôle emploi, sollicité pour verser des aides aux employeurs de moins de dix salariés, doper la formation en alternance, prendre en charge les salariés licenciés économiques... Autant de nécessités, auxquelles Pôle emploi se devait de donner la priorité, mais qui ont bousculé la feuille de route d'une fusion que chacun aurait voulue plus paisible. Enfin, Pôle emploi fut chargé d'accompagner la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) en mettant l'accent sur le A d'activité plutôt que sur le A d'assistance.

Dès sa création, Pôle emploi a reçu la redoutable mission de faire face à un chômage de masse, mission impliquant des défis quotidiens et l'engagement total de ses agents. Quelques chiffres suffisent à montrer l'ampleur de la tâche : chaque jour, 650 000 appels téléphoniques à traiter, soit près de 20 appels par seconde ; chaque mois, plus de 2 millions d'entretiens à réaliser avec des demandeurs d'emploi dans les 907 agences de Pôle emploi, soit 12 000 par heure ; en 2010, près de 515 000 inscriptions mensuelles ont été enregistrées. Chaque mois encore, près de 27 millions de visites sur le site internet *pole-emploi.fr* pour rechercher un emploi, mettre en ligne son profil de recherche d'emploi ou gérer son indemnisation, soit près de 600 connexions par seconde 24 heures sur 24, avec des pics à la fin de chaque mois quand il faut confirmer son inscription au chômage. Chaque année, plus de 3 millions d'offres d'emploi confiées à Pôle emploi par plus de 500 000 entreprises clientes, pour lesquelles les agents doivent sélectionner les candidats les plus adaptés au poste proposé ; 38 % des offres d'emploi de plus d'un mois passent par l'intermédiaire de Pôle emploi. Durant l'année 2010, 700 000 visites de prospection ont été conduites dans les entreprises.

On imagine l'ampleur et la complexité d'une telle gestion : le fonctionnement de Pôle emploi, présent sur tout le territoire, y compris dans les départements d'outre-mer, représente en effet un gigantesque défi, au même titre que les plus grandes entreprises de service (banques, distribution, France Telecom).

Pourtant, tout en assurant ce traitement de masse, Pôle emploi doit être capable d'une écoute personnalisée en réponse à l'attente légitime des demandeurs d'emploi comme des entreprises. Car les « clients » de Pôle emploi, surtout les demandeurs d'emploi, ne sont pas des clients comme les autres. Ils ne viennent pas à nous par choix mais contraints par la nécessité de retrouver un emploi. Chacun porte son parcours, ses angoisses financières, le deuil du dernier emploi, l'inquiétude du chômage de longue durée. Chacun d'eux attend de nous une assistance et une allocation, mais autant et surtout une écoute, une attention, une empathie que seul un service soigneusement personnalisé peut assurer. Chômage de masse et masse de cas particuliers, c'est, pour les conseillers de Pôle emploi qui ont à agir sur ces deux fronts, l'enjeu quotidien.

Avec près de trois ans de recul, la fusion de l'ANPE et des Assedic en un seul Pôle emploi s'est imposée comme une évidence et personne ne songerait aujourd'hui à revenir en arrière, à défusionner. Et s'ils comportent leur part de critiques sur le fonctionnement de Pôle emploi, les deux rapports rendus par la mission d'information du Sénat et le Conseil économique, social et environnemental ne remettent nullement en cause la fusion qui est considérée aujourd'hui comme

une évidence. Évidence pour les demandeurs d'emploi : comment peut-on justifier l'existence de deux agences séparées, l'une pour être indemnisé, l'autre pour engager son retour vers l'emploi ? Evidence économique : c'est en articulant indemnisation et placement qu'on accélère le retour à l'emploi, comme l'ont montré toutes les réformes engagées ces dernières années en Europe. Évidence opérationnelle : face à un chômage de masse comme celui que nous connaissons aujourd'hui, un établissement unique est seul à même d'ajuster ses moyens et d'offrir le meilleur service aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Que de débats passionnés, cependant, avant de réussir à construire Pôle emploi ! Que de communications intenses pour convaincre ses usagers, comme ses salariés, des avantages de la fusion, du progrès qu'elle constitue pour les demandeurs d'emploi et pour les entreprises !

La Tête de l'emploi, c'est le récit de la naissance et des premières années d'existence de Pôle emploi. Cette histoire, je l'ai vécue en première ligne avec l'équipe qui m'a accompagné depuis la mise en place, au printemps 2008, de l'instance provisoire chargée de créer Pôle emploi. Elle est aussi celle des 50 000 femmes et hommes qui travaillent à Pôle emploi, témoignant d'un engagement sans faille, malgré la charge de travail et le stress provoqués par la fusion, afin de mener à bien, au service des demandeurs d'emploi et des entreprises, les actions indispensables à la lutte contre le chômage.

On ne peut comprendre les enjeux, les difficultés, les paris de la fusion, qu'en se replongeant dans le passé de l'ANPE et des Assedic, deux entités beaucoup plus différentes qu'on ne l'imagine, et en analysant le jeu des acteurs politiques et syndicaux, en évaluant la pression qu'exercent les médias sur une maison publique et si exposée, en prenant la mesure de la mutation qui a été demandée aux agents et aux cadres de l'ANPE et des Assedic en à peine quelques mois.

C'est à un tel parcours dans l'histoire et les petites histoires de Pôle emploi qu'invite ce témoignage d'un acteur engagé et, par nature, partisan de la fusion.

Chapitre premier

CHRONIQUE D'UNE FUSION ANNONCÉE

Avant la fusion, la prise en charge du chômage était traitée par deux entités nettement séparées : un service d'indemnisation du chômage, les Assedic, et un service de placement des demandeurs d'emploi, l'ANPE. Pourquoi deux structures différentes et deux régimes à part ? La première raison est historique. En France, la protection sociale s'est construite sous la responsabilité paritaire des partenaires sociaux, qu'il s'agisse de l'assurance maladie, de la retraite, des allocations familiales et du risque chômage - principe réaffirmé par les ordonnances de 1967 du général de Gaulle sur la Sécurité sociale. Quand le régime d'assurance chômage a été créé en 1959, à la demande de l'Etat, sa gestion en a tout naturellement été confiée aux partenaires sociaux selon un régime strictement paritaire - l'Etat n'avait le droit que d'agréeer la convention négociée entre patronat et syndicats - et assurantiel : seuls en bénéficiaient ceux qui s'étaient constitué des droits en travaillant et en cotisant. Pendant des années, l'assurance chômage s'est consacrée à ce seul rôle : indemniser ceux qui avaient acquis des droits, sans jamais empiéter sur les autres aspects de la politique de l'emploi.

Tout autres étaient les missions et le statut de l'ANPE, créée en 1967 par un jeune secrétaire d'Etat à l'Emploi, Jacques Chirac : établissement public, placé sous la stricte tutelle de l'Etat, elle avait pour mission d'inscrire les demandeurs d'emploi, de les accompagner vers le retour à l'emploi et d'aider les entreprises à rechercher de candidats.

Mais la stricte séparation entre les organismes de protection sociale, qu'il s'agisse de la Sécurité sociale ou de l'assurance chômage, et les politiques d'intervention menées par l'Etat sur la vieillesse, le handicap, la famille... ou l'emploi, s'est progressivement effacée. Comment peut-on concevoir une politique d'intégration des personnes handicapées sans prendre en compte les allocations qui leur sont versées par la Caisse nationale d'allocations familiales ? Comment mettre en place une politique de prévention des risques de cancer colorectal sans prévoir les modalités de remboursement du test de dépistage par l'assurance maladie ? La problématique est la même en ce qui concerne le chômage et l'emploi. Le montant et la durée des allocations de même que l'intensité

de l'accompagnement des demandeurs ont un impact sur la rapidité du retour à l'emploi et sur le niveau des dépenses d'assurance chômage.

C'est ainsi qu'est apparu, dans les années 80-90 le débat dit de l'« activation des dépenses passives ». Le principe est simple : plutôt que de s'enfermer dans un système qui impose d'un côté le versement d'allocations à ceux qui ont acquis des droits, et de l'autre la mise en place de mesures actives de retour à l'emploi, pourquoi ne pas utiliser des ressources liées à l'indemnisation pour développer d'autres mesures actives qui augmentent les chances de revenir à l'emploi de manière durable par exemple la formation ou l'accompagnement renforcé ? Cette idée, nous n'avons pas été les seuls à l'avoir eue. Nous avons plutôt été dans les derniers. Encore aujourd'hui, la France se caractérise par un niveau de dépenses actives, comparé à l'ensemble de : mesures en faveur de l'emploi, parmi les plus faibles : de l'Union européenne et de l'OCDE. Cependant pour préparer cette activation des dépenses passives, il fallait remettre en cause la séparation de : compétences entre indemnisation et placement et par conséquent la séparation entre les organismes qui géraient l'une et l'autre.

Le rapprochement entre les deux structures si justifiait d'autant mieux qu'elles avaient affaire au même public. Certes, les Assedic ne prenaient en compte que les personnes indemnisables, et l'ANPE l'intégralité des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non. Mais il existait de réelles convergences dans le fonctionnement des services. Avant 1996, les demandeurs d'emploi devaient d'abord s'inscrire à l'ANPE, puis se rendre aux Assedic pour vérifier s'ils avaient droit à une indemnisation, enfin revenir à l'ANPE pour engager leur parcours de retour à l'emploi. C'est pourquoi, après 1996, parce que ce fonctionnement était absurde - car la première préoccupation des demandeurs d'emploi est de savoir s'ils bénéficieront d'une indemnisation -, les Assedic furent chargées du premier entretien, de l'examen des droits à allocations, avant que l'ANPE prenne le relai en définissant les modalités d'accompagnement.

Tout au long des quinze années qui ont précédé la fusion, les coopérations se sont multipliées entre ANPE et Assedic, plus souvent par la volonté de l'État que par celle des dirigeants des deux maisons. Après ce premier pas, une autre étape s'engage en 2000 : la nouvelle convention d'assurance chômage, sous l'impulsion décisive de Nicole Notat, secrétaire général de la CFDT et présidente de l'Unedic, décide d'affecter une partie des cotisations au financement d'actions de formation, d'aide à la mobilité et à l'accompagnement. Pour la première fois, l'Unedic finance plus de 3500 emplois de conseillers à l'emploi à l'ANPE.

Cette évolution - qui n'alla pas sans difficultés - dans le financement des dépenses actives, s'écartant de la stricte logique assurantielle, ouvrait la voie à la fusion entre l'ANPE et les Assedic. Il a fallu encore près de dix années pour la réaliser.

À partir de 2000, les dispositions successives n'ont cessé de renforcer les liens entre les deux organismes. En 2005, une loi décisive, dite de Cohésion sociale, a fait entrer l'Unedic et les Assedic dans le premier cercle du « service public de l'emploi » : des guichets uniques recevront les demandeurs d'emploi qui pourront à la fois s'inscrire auprès d'un agent Assedic et effectuer leur premier entretien avec un agent ANPE. De plus, les deux systèmes informatiques sont regroupés dans un groupement d'intérêt économique.

Cependant, la séparation institutionnelle n'a pas disparu, ni l'inégalité entre demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés. Celle-ci s'est même accrue avec la mise en place, depuis 2000, d'aides accordées aux seuls demandeurs d'emploi indemnisés, financées par l'Unedic pour la formation, la reprise d'emploi ou l'encouragement à la mobilité géographique. Cette fracture entraine totalement en contradiction avec la conviction de plus en plus partagée que le retour à l'emploi est plus rapide et plus durable lorsqu'il est soutenu par un accompagnement et une formation. Négliger une partie des demandeurs d'emploi sous prétexte qu'ils ne bénéficiaient pas d'une indemnisation s'avérait non seulement inéquitable, mais en plus contraire au bon sens économique. La fusion ANPE-Assedic et l'harmonisation des services pour tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou pas, s'imposaient de plus en plus. Elle était pleinement cohérente avec les réformes engagées depuis plusieurs années déjà dans de nombreux pays européens pour simplifier la prise en charge des chômeurs et améliorer l'activation des dépenses passives. Ainsi en 2000, le gouvernement britannique engageait la création des Job Centers Plus en fusionnant les deux agences publiques chargées de l'indemnisation et du placement. De même peu après, l'Allemagne mettait en place les

réformes Hartz, réorganisant profondément la Bundesagentur für Arbeit (Agence fédérale pour l'emploi). Un peu partout en Europe, les services publics pour l'emploi prenaient la même orientation : création de guichets uniques, prise en charge rapide des demandeurs d'emploi et mobilisation de ressources financières accrues pour faciliter les reconversions - dans l'esprit du modèle danois.

Une fusion toujours repoussée

Cependant, les opposants étaient nombreux et de tous les camps. En premier lieu, les partenaires sociaux, qui géraient l'Unedic et les Assedic depuis près de cinquante ans et pouvaient, à raison, faire valoir leur bilan. Depuis 1959 jusqu'à la création de Pôle emploi, le régime d'assurance chômage, avec ses 15 000 salariés, remplissait ses missions avec compétence et efficacité avec son réseau d'antennes Assedic réparties sur tout le territoire. En période de déficits conjoncturels, patronat et syndicats prenaient courageusement les mesures nécessaires, dont il n'est pas certain que l'État les aurait prises lui-même : réduction du montant et de la durée des allocations, durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation, augmentation des taux de cotisation. Cette attitude responsable avait parfois, il est vrai, pour conséquence de renvoyer la « patate chaude » à l'État. Quand les difficultés économiques obligeaient à diminuer le montant des indemnisations ou à exclure certaines personnes du droit à l'allocation, c'est en effet l'État ou les conseils généraux, par le biais de l'allocation spécifique de solidarité ou du RMI, puis du RSA, qui prenait le relais des charges financières. Incontestablement le régime géré par les partenaires sociaux fonctionnait à la satisfaction des bénéficiaires. C'était là un argument de poids.

Un autre aspect de la contestation était celui du pouvoir. La fusion, les opposants n'en doutaient pas, conduirait soit à confier la mission de placement aux partenaires sociaux dans le cadre d'une gestion paritaire, soit à transférer à l'État leurs compétences en matière d'indemnisation. Patronat et syndicats avaient parfaitement conscience qu'à partir du moment où l'État mettrait un pied dans le système, il ne se contenterait pas d'un strapontin.

Au sein de l'État, les opposants étaient nombreux également. Certains ne voyaient aucun intérêt à prendre en charge la responsabilité de l'indemnisation du chômage. D'autres ne voulaient pas heurter les partenaires sociaux en leur retirant une partie de leurs prérogatives, alors que d'autres négociations sociales nécessitaient leur coopération. Enfin, on invoquait les problèmes de coûts et de délai de mise en œuvre du projet. La fusion ANPE-Unedic fut pour les politiques un serpent de mer. De nombreux rapports lui avaient été consacrés sans jamais qu'aucune décision soit prise. La dernière étude, datant de 2004 - trois ans avant l'annonce de la fusion - fut l'œuvre de Jean Marimbert, ancien directeur général de l'ANPE dans les années 90 et président du Centre d'études pour l'emploi. Sa conclusion était sans appel : il fallait écarter une fusion, opération beaucoup trop compliquée, et plutôt développer les synergies entre les deux maisons par la mise en commun de certains outils comme l'informatique. Plusieurs raisons — avouées ou inavouées - soutenaient son argumentation approfondie. Premièrement, l'improbable équilibre de pouvoir entre État et partenaires sociaux dans la gouvernance d'une structure née d'une fusion. Ensuite, le coût : les salaires de l'assurance chômage étant plus élevés que ceux de l'ANPE, une fusion engendrerait nécessairement un alignement des rémunérations. De plus, une fusion coûte cher avant qu'elle ne produise des synergies. Troisièmement, la crainte de voir les deux organismes, occupés à s'organiser, délaissés leurs missions alors même que le chômage de masse requérait la mobilisation constante de tous. Même si la fusion paraissait souhaitable à terme, tout le monde s'accordait à dire que ce n'était jamais le bon moment.

Patronat et syndicats : vent debout contre la fusion

Une partie du patronat affichait clairement son opposition à la fusion, fondée sur la contestation d'un principe fondamental : l'égalité de services pour tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non. En effet, certains membres du patronat considéraient que tous les chômeurs n'étaient pas égaux en droit. En tout cas, les employeurs n'avaient pas à se préoccuper - ni à assurer le financement - de l'accompagnement des chômeurs n'ayant jamais travaillé ou ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Je me souviens très bien d'un jour où je tentais d'expliquer l'intérêt de la fusion à un haut responsable patronal ; il prononça cette phrase absolument incroyable : « Si on

rassemble les chômeurs indemnisés et ceux qui ne le sont pas dans les mêmes locaux, on va créer un bouillon de culture. » Le patronat prônait une logique paritaire et strictement assurantielle de l'assurance chômage : d'accord éventuellement pour prendre en charge et organiser des mesures d'accompagnement, mais au seul bénéfice des chômeurs indemnisés.

À cette position de principe s'ajoutaient des logiques de pouvoir. Si fusion il devait y avoir, l'organisme unique devrait être géré par les partenaires sociaux, avec nomination du directeur général par le conseil d'administration, sur le modèle Unedic. Telle était la position de Denis Gautier-Sauvagnac, alors vice-président de l'Unedic et président de l'UIMM (Union des industries et métiers de la métallurgie), convaincu que l'Unedic était mieux géré que l'ANPE, Cela était loin d'être évident : la politique d'achat de l'ANPE était beaucoup plus efficace que celle de l'Unedic avec, par exemple, un écart de 30 à 40 % au bénéfice de l'ANPE sur les prix d'achat des ordinateurs.

Quant aux syndicats, ils étaient très proches des positions du patronat sur le paritarisme, la logique assurantielle de l'Unedic, et la méfiance absolue à l'égard de l'État. Plus étonnant pour moi, ils ne se sentaient pas vraiment concernés par la situation des chômeurs non indemnisés, par définition moins proches d'eux que ceux qui venaient de perdre leur emploi. C'était à l'État de s'en occuper. Pas aux partenaires sociaux. Bref, il existait deux mondes : les salariés indemnisés et les « autres ».

Les syndicats de la majorité de gestion de l'Unedic étaient les plus fervents opposants. Certes, la CFDT était prise à son propre piège puisque Nicole Notat elle-même avait soutenu l'idée de l'activation des dépenses passives et du recours aux opérateurs privés de placement, ouvrant de fait la voie à la fusion. Mais la CFDT manifestait un attachement viscéral au paritarisme, à l'indépendance des partenaires sociaux et à l'autonomie de décision du régime d'assurance chômage. Quant aux autres acteurs syndicaux, FO et la CGT, ils étaient totalement contre la fusion. D'une part, parce qu'ils considéraient que l'assurance chômage n'avait pas à s'occuper de placement. D'autre part, ils estimaient qu'un organisme tripartite incluant l'État ne constituait plus une structure paritaire, car, c'était sûr, l'État mènerait la danse.

Les réticences des politiques

Le projet ne remportait pas tous les suffrages, même dans les rangs de la majorité et du gouvernement. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi pendant trois ans sous la présidence de Jacques Chirac, avait toujours défendu l'idée d'un accompagnement renforcé pour les demandeurs d'emploi. Mais il n'était pas partisan de la fusion pour trois raisons. Tout d'abord, en homme d'intuition plus qu'en mécanicien de l'organisation et de la construction il appréhendait la difficulté de l'opération. Ensuite, il craignait les conséquences de l'opposition des partenaires sociaux à la fusion sur la création des maisons de l'emploi, son projet phare. Enfin, il avait la conviction -- partagé par bien d'autres à l'époque - que l'ANPE, avec ses 30 000 employés au moment de la fusion, était une maison très administrative, très centralisée, dont l'efficacité était loin d'être prouvée. Un organisme rassemblant désormais près de 50 000 collaborateurs, sans doute fortement centralisé au niveau national, serait un monstre, embourbé dans des pesanteurs contre-productives. Il militait pour des structures de taille plus modeste, très enracinées dans le milieu local, s'appuyant sur toutes les forces en présence - syndicats, patronat, collectivités territoriales. Ses arguments ne manquaient pas de pertinence.

Dans la loi de Cohésion sociale de janvier 2005, il avait beaucoup insisté sur la coopération et le partenariat entre l'ANPE et l'Unedic pour éviter à tout prix de parler de fusion. Lorsque j'avais commencé à en étudier les modalités avec ses conseillers, l'affaire est rapidement tombée dans un trou noir. C'est alors que, début 2006, lors de ses vœux aux « forces vives », Jacques Chirac avait souhaité voir avancer le rapprochement ANPE-Unedic, faute de quoi, disait-il, il prendrait des mesures. L'année suivante, devant le même public, le président de la République avait clairement exprimé sa volonté de fusionner l'ANPE et l'Unedic. Volonté un peu tardive compte tenu du temps qu'il lui restait avant la fin de son mandat.

Encouragé par l'intervention de Jacques Chirac, j'ai donné quelques jours après une interview aux *Échos*, dans laquelle je répétais ma conviction que le principe de fusion était pertinent et qu'il fallait la réaliser. Tout aussitôt, je reçus un coup de fil de Jean-Louis Borloo, qui tempérait

mon enthousiasme : « Enfin, il ne faut pas prendre tout cela au sérieux ! » Lors de son bref passage à Bercy au début de la présidence de Nicolas Sarkozy, comme je souhaitais l'entretenir du sujet, il m'a nettement fait comprendre que ce n'était pas l'une de ses priorités.

Les clés de la décision finale

Après un cheminement long et compliqué, pourquoi le gouvernement a-t-il finalement décidé en 2007 de lancer la fusion ? La première raison - de fond - est qu'alors tous les systèmes européens tendaient de plus en plus vers l'activation des dépenses passives. Cette tendance résultait d'une vision politique - la valeur travail plutôt que la valeur assistance - mais également économique. Il est beaucoup plus efficace d'investir dans des moyens permettant aux demandeurs d'emploi de revenir au travail que de les indemniser de façon passive. L'exemple britannique le prouvait. De Margaret Thatcher à Tony Blair, les Anglais avaient vécu une situation de chômage endémique qui ne connut d'amélioration que grâce à une politique déterminée de flexibilité de l'emploi, et grâce aussi à la création décisive, en 2006-2007, des Job Center Plus, issus de la fusion des services de placement et des services d'indemnisation.

Une deuxième raison - de circonstance - a pesé dans la balance. En 2007, la forte baisse du chômage engagée depuis juillet 2005 offrait les meilleures conditions pour passer à l'action. Lorsque j'avais pris la direction de l'ANPE en 2005, nous comptabilisions 2,5 millions de chômeurs ; en 2007-2008, ce chiffre était tombé à 1,9 million. Tout laissait à penser que la France s'était enfin inscrite dans un cycle durable de baisse du chômage. La perspective d'un taux de chômage à 5 % de la population active n'était plus de l'ordre du mirage ou de l'incantation politique.

Enfin, la troisième raison - politique - était la volonté de changement et de rupture affichée par Nicolas Sarkozy. Quel exemple plus significatif dans le domaine de l'emploi que de la fusion des deux structures existantes ? Le candidat l'avait présenté comme une de ses réformes emblématiques. Parfois même contre l'avis de ses plus proches conseillers, dont certains me disaient alors : « La fusion ANPE-Unedic, c'est très bien pour se faire applaudir dans les meetings ».

Mais, en dépit des sceptiques ou des opposants, le nouveau président ne lâchait pas son idée, n'hésitant pas à brusquer ses ministres et ses conseillers. Très peu y croyaient. Puis, au cours d'un colloque organisé au Sénat par l'AJIS (Association des journalistes de l'information sociale), Nicolas Sarkozy a tapé du poing sur la table : Christine Lagarde, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, avait deux mois pour concerter, élaborer le projet de loi et le présenter au Parlement. Pour elle, c'était un sujet nouveau, loin des négociations internationales et des questions financières. Elle s'y est mise très vite.

Quant à Raymond Soubie, devenu conseiller spécial à l'Élysée dès l'élection de Nicolas Sarkozy, il connaissait très bien le dossier mais je ne suis pas certain qu'il était un partisan inconditionnel de la fusion. Proche des organisations professionnelles, patronales ou syndicales, il avait toujours exprimé une certaine méfiance à l'égard de l'ANPE, de ses lourdeurs administratives, du poids de l'État sur son fonctionnement. J'avais plusieurs fois discuté avec lui de ce sujet quand j'étais à Matignon, conseiller social auprès de Jean-Pierre Raffarin. Mais à partir du moment où Nicolas Sarkozy a imposé le calendrier, il a pris le dossier en main pour le mener à bon port.

La bataille des projets

Maintenant que la fusion était annoncée, chacune des forces en présence s'employait à défendre ses projets, et à contrer ceux des autres. La DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), dépendant du ministère de l'Emploi, organisme de tutelle de l'ANPE, craignait que les dimensions du nouvel établissement gênent l'exercice de sa tutelle tant au niveau national que dans les régions. Elle proposait donc la création de structures régionales, issues de la fusion des directions régionales de l'ANPE et des Assedic, rattachées directement au préfet. Les grands principes de la politique de l'emploi seraient fixés par le ministre, assisté d'un Conseil national de l'emploi, purement consultatif. Ce modèle aurait débouché sur un pilotage à deux niveaux ; national par la DGEFP, local par les préfets de région. Il me paraissait inadapté et contraire même à l'esprit de la réforme : si fusionner l'ANPE et les Assedic conduisait à créer 26 structures nouvelles, je n'en voyais pas l'intérêt. Pire, placer ces organismes sous l'autorité des

préfets n'aurait fait qu'amplifier la crainte, chez les partenaires sociaux, d'une étatisation complète de l'assurance chômage.

L'Unedic proposait une solution différente, sorte de fusion « Canada dry » : comment donner l'impression d'une fusion sans rien changer sur le fond. L'idée était simple : créer une sorte de holding animée par quelques responsables, tout en maintenant les deux réseaux totalement indépendants. Cette proposition a minima n'avait aucune chance d'aboutir, quand bien même les responsables de l'Unedic me certifiaient que Christine Lagarde et même l'Elysée l'approuvaient. Intox, à l'évidence, mais certains journalistes y croyaient.

Pour ma part, je défendais une voie beaucoup plus « intégriste » que celle finalement retenue, dans laquelle l'Unedic a été maintenue comme support de la négociation de la convention d'assurance chômage et comme gestionnaire des fonds, Pôle emploi étant mandataire de l'Unedic pour la mise en œuvre de la convention. Mon projet, lui, se basait sur une fusion complète de FANPE, de l'Unedic et des Assedic, les personnels, les actifs et les passifs de l'Unedic et de l'ANPE étaient totalement transférés dans la nouvelle structure. Seule serait maintenue la capacité des partenaires sociaux à définir les règles d'indemnisation.

Ce schéma impliquait une refonte beaucoup plus complète de la prise en charge du chômage et une réforme profonde des prélèvements sociaux. L'objectif était simple : d'une part, la mise en place d'un régime universel d'allocation chômage, financée par une TVA sociale, créée en contrepartie de la suppression d'une partie des cotisations chômage ; d'autre part, un régime complémentaire, à la main des partenaires sociaux, financé par le reliquat des cotisations chômage. Bref, pas de perte de pouvoir d'achat pour les salariés et la possibilité pour tous les demandeurs d'emploi de bénéficier d'une couverture de base, même sans avoir cotisé auparavant.

Il présentait néanmoins plusieurs inconvénients : l'Etat récupérait la dette de l'Unedic, à savoir la bagatelle de dix milliards d'euros cumulés. Il réduisait le champ de la négociation des partenaires sociaux au seul régime complémentaire d'assurance chômage. En somme, ce n'était acceptable ni pour les uns ni pour les autres.

Finalement, le compromis adopté a permis, non seulement à chacun de sauver la face, mais aussi d'aboutir à un système équilibré. Les partenaires sociaux ont conservé l'Unedic, support de la négociation de la convention d'assurance chômage et gestionnaire des fonds... et de la dette. Pôle emploi, auquel sont transférés l'ensemble des personnels de l'ANPE et des Assedic, devient l'opérateur chargé du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, pour le compte de l'Etat et des partenaires sociaux. La nouvelle structure, financée par une dotation budgétaire de l'Etat et un prélèvement de 10 % sur les cotisations d'assurance chômage, dispose d'un conseil d'administration tripartite et voit son action encadrée par une convention signée avec l'Etat et l'Unedic. C'était sans doute la bonne solution car elle évite à la nouvelle institution d'assumer la responsabilité de la négociation de la convention d'assurance chômage. Il était plus logique que les partenaires sociaux, qui sont à la table des négociations, soient responsables de l'équilibre financier. Un espace nécessaire de négociation sociale est maintenu, sans donner la sensation d'une captation d'héritage. Pôle emploi et ses équipes ont toute capacité à fonctionner, avec la liberté opérationnelle que nécessitent une structure de 50 000 personnes et plus de 5 millions de clients, demandeurs d'emploi et entreprises. Il fallut entre deux et trois mois de discussions pour finaliser cet équilibre. Au fond, c'est peu par rapport aux vingt ans de palabres préalables. Il ne restait plus qu'à mettre le plan en œuvre.

Chapitre II

L'ANNONCE FAITE À CHARPY

Une fois les grands principes de la fusion posés, comme toujours le diable se nichait dans les détails. L'organisation et le statut de Pôle emploi furent discutés jusqu'au Parlement. Un certain nombre de compromis furent concédés aux dirigeants de l'Unedic, compromis sans doute nécessaires pour emporter leur adhésion. Mais on les a payés au prix fort par la suite car ils ont souvent compliqué une réforme déjà bien difficile en elle-même.

Le premier point concernait le rôle du conseil d'administration dans le vote du budget. Dans la première version du projet de loi, le budget devait passer en conseil d'administration pour être ensuite validé par une approbation explicite de l'État. Quand le bureau de l'Unedic a pris connaissance du projet de loi, les responsables ont exigé de pouvoir approuver également le budget de Pôle emploi, estimant que, finançant les deux tiers, il n'y avait guère de raison qu'ils se voient attribuer moins de droits que l'État. Plutôt que deux approbations - celle du ministère et donc celle de l'Unedic -, il fut décidé que le budget serait voté librement par le conseil d'administration, mais à la majorité des deux tiers. C'est là une grande première car ce système n'existe nulle part ailleurs. Mais personne n'en a anticipé les risques : l'alliance possible des partenaires sociaux contre l'État.

Deuxième point : il avait été décidé que les personnels de Pôle emploi seraient régis par une convention collective de droit privé. Une révolution puisque, à PANPE, c'était un décret statutaire qui fixait, souvent dans les moindres détails, les missions, l'emploi et la carrière d'un agent. Et puis, un beau jour, fut ajouté que cette convention collective serait une convention de branche, ce qui modifiait radicalement la négociation : au lieu de discuter avec les syndicats d'entreprise, il faudrait négocier avec les syndicats représentatifs dans la branche, sur la base de règles différentes. C'est assez rare, pour une entreprise, d'être à la fois entreprise et branche ! Prise pour conforter la situation de certains syndicats, cette décision a longtemps constitué une pomme de discorde avec les autres.

Ces compromis ont considérablement compliqué la situation quand il fallut mettre en œuvre la loi votée le 13 février 2008.

Il y a deux sujets sur lesquels l'État, avec raison, n'a jamais voulu céder. D'abord la nomination du directeur général de Pôle emploi. L'État considérait que cette nomination relevait de son choix exclusif, comme dans toute structure publique. Les partenaires sociaux, eux, souhaitaient que le directeur général soit choisi librement par le conseil d'administration, ce qui aurait eu pour conséquence de changer radicalement le rapport de forces dans les prises de décision. Pour ménager tout le monde, la solution retenue fut la suivante : l'État choisit le directeur général, mais soumet son nom à l'avis du conseil d'administration. L'État n'a jamais cédé sur ce point, sinon je pense que sa place aurait été bien différente dans la gouvernance de Pôle emploi.

Ensuite l'État ne transigea jamais sur le financement de Pôle emploi. Il fut imposé à l'Unedic d'y affecter 10 % minimum du produit des cotisations d'assurance chômage. Pour des raisons évidentes, cet « impôt révolutionnaire » était jugé scandaleux par les partenaires sociaux : l'État, qui n'était contraint par aucune disposition du même ordre, réduirait sa contribution quand il le souhaiterait - ce qu'il n'a pas manqué de faire dès la première année -, alors que l'Unedic restait prisonnière de sa contribution obligatoire, et calculée plutôt largement par rapport à son budget précédent. Légitimement, on pouvait s'attendre à la réaction irritée du patronat et des syndicats de l'Unedic.

Le bal des prétendants

La nomination du premier directeur général du nouveau Pôle emploi fut un véritable vaudeville. Je n'ai été sollicité que très tard pour prendre cette fonction. Le projet de loi a été déposé en octobre 2007, la loi a été votée le 13 février 2008 et Laurent Wauquiez, qui venait d'être nommé secrétaire d'État à l'Emploi, m'a appelé en avril 2008 pour confirmer ma nomination. Entre-temps, que de rebondissements ! Pour faire passer la pilule de la fusion, les décideurs politiques, l'Elysée en tête, avaient assuré aux partenaires sociaux que celui qui tiendrait les rênes du futur Pôle emploi ne serait ni le patron de l'ANPE, ni celui de l'Unedic, afin d'éviter tout soupçon de mainmise d'une entité par une autre. Moi-même, au début, je n'étais pas absolument certain de vouloir m'y risquer. J'étais conscient des oppositions que ma candidature pouvait provoquer et j'avais envie de prendre un autre chemin après plusieurs années passées à l'ANPE. Et puis, j'ai changé d'avis, et je l'ai indiqué à l'Elysée. Je mesurais combien cette réforme était essentielle pour moderniser et améliorer la prise en charge des demandeurs d'emploi. Comment justifier le maintien d'un système, comme on l'a vu, lourd et souvent injuste ? Cette réforme d'une telle envergure était un défi exceptionnel. Y contribuer semblait assez excitant. Même si je connaissais mal le monde de l'assurance chômage, celui de l'ANPE m'était familier, depuis trois ans que je dirigeais la maison. Avec mes équipes, j'avais mis en place des réformes importantes, notamment le suivi mensuel

personnalisé, qui a changé de manière radicale l'accompagnement des demandeurs d'emploi, désormais reçus par le même conseiller.

En faveur de ma nomination, il faut rappeler que j'avais toujours été favorable à la fusion, cela, dès mon arrivée à l'ANPE. C'était un atout pour mener une telle réforme. Et même si j'étais connoté ANPE, pour mener une fusion, mieux vaut connaître les rouages d'au moins une des deux structures. Aurait-on l'idée, quand on fusionne deux grandes entreprises du secteur privé de faire venir, pour mener l'opération, une personne extérieure à l'une ou l'autre des entités ? Il me semblait donc assez logique de relever le défi.

La valse des candidatures ou des supposés candidats avait commencé dès la préparation du projet de loi. La conseillère de Christine Lagarde, Sophie Boissard, m'avait informé que le dossier avançait mais que « ça ne pourra pas être toi ». Et puis Raymond Soubie m'avait entrepris sur le thème : « Mon cher ami, la raison d'Etat..., il faut savoir s'effacer si cela est nécessaire... » Un mois et demi après, j'apprends que la décision est prise, sera annoncée dans les 48 heures et que ce ne sera pas moi. Quinze jours après, toujours pas de nom publié dans la presse, toujours pas de réponse.

Régulièrement, un article dans *La Tribune* ou *Les Echos* affirmait : « Le directeur de l'établissement sera le préfet de Rhône-Alpes, l'ancien directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo, un DRH d'une grande entreprise... » Tous ces noms disparaissaient aussi vite qu'ils étaient apparus.

Dans le tourbillon de cette valse-hésitation, je me suis dit : les choses vont finir par retomber là où elles doivent retomber, c'est-à-dire sur moi. Ce qui fut le cas.

Deux acteurs majeurs ont fortement pesé dans la balance : la CFDT et le Medef qui, à eux deux, dirigeaient l'Unedic. Le Medef avait connu quelques revers à cette époque avec le départ précipité de Denis Gautier-Sauvagnac. Je suis persuadé que, s'il était resté dans le jeu, les décisions concernant la fusion auraient été différentes, étant donné sa grande capacité de résistance et d'influence. D n'aurait pas accepté ma nomination, même si, par ailleurs, nous entretenions de bons rapports. Michel de Virville Ta remplacé durant moins d'un mois. Après leurs départs, Laurence Parisot ne s'est guère mêlée de l'affaire, laissant l'Elysée faire son choix. A la CFDT, l'autre interlocuteur majeur, Annie Thomas, présidente de l'Unedic, était totalement contre moi, pour des raisons essentiellement institutionnelles et parce qu'elle était viscéralement attachée au paritarisme. Elle a tout mis en œuvre pour empêcher ma nomination, poussant François Chérèque à intervenir à l'Elysée. Puis le secrétaire général de la CFDT a fait savoir qu'il fallait prendre une décision au plus vite et que, puisqu'on ne trouvait pas le mouton à cinq pattes, il n'avait plus d'objection à ma nomination. Et c'est ainsi que les choses se sont faites.

Quelques atouts en main

Lorsque ma nomination a été annoncée officiellement, j'ai d'abord éprouvé un grand plaisir. J'étais heureux d'avoir gagné le pari, non sans savoir que les ennuis commençaient. D'abord, nous avions perdu plus de deux mois. La désignation aurait pu se faire dès la promulgation de la loi le 13 février et j'ai été nommé le 30 avril. Or, deux mois sur un calendrier de dix mois, cela pèse lourd.

Mais je me sentais plutôt armé pour réussir. D'une part, j'allais travailler en tandem avec Dominique-Jean Chertier, président du conseil d'administration, auquel j'avais succédé à Matignon. Il avait développé de meilleurs rapports avec les partenaires sociaux que moi et je savais que je pourrais compter sur son soutien. D'autre part, j'avais mené des actions de pédagogie intensives au sein de l'ANPE pendant la période précédant la fusion. En effet, il n'était pas acquis que les équipes de l'ANPE accepteraient d'entrer dans une logique de fusion : les agents perdaient leur statut public et intégraient une structure aux contours très flous. Pendant la préparation du projet de loi, nous avions parcouru la France entière pour rencontrer tous les responsables de l'ANPE jusqu'aux responsables d'équipe, soit au total 4 000 personnes pour expliquer la fusion : « Voilà ce que l'on va faire, voilà ce que cela va changer pour les clients, voilà quel sera le statut de l'établissement. Et surtout, voilà ce que vous allez y gagner. » Ce qui a fait basculer l'opinion à l'intérieur de l'ANPE, ce fut le sentiment que cette fusion serait bénéfique pour tous. J'ai senti naître une puissante motivation, malgré quelques mouvements de grève assez limités, alors qu'on comptait 70 à 80 % de grévistes dans les Assedic. Du jamais vu ! Il faut dire que certains responsables n'hésitaient pas à pousser à la grève pour peser sur les négociations et sur le projet de loi.

Je me sentais également armé parce que je connaissais bien tous les acteurs politiques concernés, qu'il s'agisse de Raymond Soubie à l'Élysée, Eric Aubry, conseiller social de François Fillon, ou Sophie Boissard, à Bercy.

Dernier point et pas des moindres : ce n'était pas la première fois que je conduisais une fusion. J'avais mené celle de l'Établissement français du sang, certes moins médiatique, mais tout aussi compliquée venant après le drame du sang contaminé. Je connaissais les ressorts et les conditions d'un tel changement : la communication interne, les procédures juridiques, les problèmes du management, la nomination des équipes, le redécoupage territorial..., J'avais déjà géré toutes ces questions. J'étais prêt à recommencer.

Chapitre III

LE COMBAT DES CHEFS

Après le soulagement et l'excitation dus à l'annonce de ma nomination, l'urgence des décisions à prendre m'a rattrapé : rassembler autour de moi une petite équipe d'une trentaine de membres issus des deux maisons, qui allait constituer l'instance de préfiguration de la fusion ; trouver un QG à l'extérieur des deux entités ANPE et Assedic : une agence ANPE désaffectée, rue Blanche, remise à neuf en quinze jours ; dessiner les contours de la future grande maison... Telle était la mission de cette garde rapprochée. La première étape concernait le choix des dirigeants, au niveau national comme en région. Je connaissais bien les cadres de l'ANPE, ce qui était pour eux un avantage... et un inconvénient. Au contraire, je n'avais été que très rarement en contact avec les cadres des Assedic. Ma tâche fut facilitée car un certain nombre d'entre eux, proches de la retraite, préféraient se retirer avec un chèque plutôt que d'être transférés à Pôle emploi. Mieux vaut tenir que courir ! D'ailleurs, l'Unedic avait prévu des dispositifs assez généreux pour accompagner les départs : recevoir à 59 ans une confortable indemnité de rupture conventionnelle, assortie, le cas échéant, d'une inscription au chômage sans contrainte de recherche d'emploi, n'était pas sans intérêt.

L'équation était la suivante : 26 directeurs régionaux appartenaient à l'ANPE, 31 aux Assedic. *In fine*, je devais en nommer 26, en respectant un certain équilibre entre les deux maisons. J'ai reçu tous les cadres des deux organismes qui souhaitaient être nommés directeur régional, et j'ai fait appel à un cabinet extérieur de ressources humaines pour étudier le dossier de chaque candidat selon différents critères : aptitudes managériales, connaissances techniques... Au final, l'équilibre global a été respecté avec 60 % de directeurs régionaux provenant de l'ANPE et 40 % des Assedic. Il fallait aussi respecter la proportion d'anciens et de nouveaux, en favorisant la promotion interne. J'ai nommé cinq directeurs régionaux qui n'avaient jamais exercé de telles fonctions. Enfin, il restait la question de l'équilibre syndical. Ce point ne m'était pas apparu comme étant fondamental au départ. Mais on s'est chargé de me faire passer le message. J'avais reçu un jour un coup de fil d'un dirigeant d'une grande confédération syndicale sur la question : « Monsieur Charpy, je voulais quand même vous dire, pour les directeurs régionaux, il faudra bien trouver un équilibre. » Ce à quoi j'avais répondu : « Oui, je ne suis pas totalement idiot, j'y ai pensé : je respecterai l'équilibre ANPE-Assedic.

Non, non, ce n'est pas de cela qu'il s'agit. Vous savez, certains dirigeants sont plutôt marqués FO ; d'autres CFDT. On a l'impression, d'après les bruits qui courent, que vous privilégiez certains syndicats au détriment d'autres. » Il fallut, en effet, considérer ce sujet délicat et tenir compte de la sensibilité syndicale des futurs directeurs.

L'une de mes premières mesures par exemple fut de recruter à l'instance de préfiguration une femme qui travaillait à la DRH de l'Unedic : Dominique Blondel. Je n'étais pas sans savoir que son père était Marc Blondel, ancien secrétaire général de Force ouvrière. Que je l'ai appelée en premier, fut immédiatement interprété comme un signe. La véritable raison était que mon DRH m'avait loué ses qualités et ses compétences.

Au début du mois de juillet 2008, j'ai pu proposer à chaque candidat retenu un poste et une affectation. Tous ont accepté sauf un, qui a préféré partir plutôt que de changer de région. Seule la parité hommes/femmes n'a pu être respectée : 5 femmes seulement sur 26 directeurs. Pas vraiment glorieux. Ce que n'a pas manqué d'ailleurs de me reprocher Bernadette Malgorn, membre du conseil

d'administration en tant que secrétaire générale du ministère de l'Intérieur, et ardente défenseuse de la cause des femmes.

Deux jours plus tard se tenait un conseil d'administration. Je n'étais pas censé lui soumettre ces nominations, mais j'ai jugé plus prudent de l'en informer avant que ne circulent les rumeurs. Je leur ai expliqué dans le détail comment j'avais pris chacune de mes décisions. Ce qui m'a surpris et plutôt rassuré, c'est qu'aucun de mes choix n'a été contesté ouvertement. Quelques réactions de surprise, mais pas de veto. Le conseil d'administration a estimé que ces nominations étaient équilibrées et que j'avais évité les pièges principaux.

Une direction générale « politiquement correcte »

La constitution de la direction générale, mise en place à partir de juillet 2008, n'a pas été beaucoup plus simple. J'avais deux impératifs : réaliser l'équilibre ANPE-Assedic, et trouver à chacun la place qu'il méritait. J'avais une équipe qui m'entourait depuis l'ANPE. Il a fallu intégrer des managers venant de l'Unedic et désireux de rejoindre Pôle emploi. Certains ne m'ont pas rendu la tâche facile parce qu'ils n'avaient pas obtenu le poste auquel ils prétendaient, et n'hésitaient pas à utiliser le soutien de membres du conseil d'administration pour me savonner la planche. Là aussi, sous la pression du travail quotidien, les choses sont progressivement revenues en ordre. Et l'équipe rapprochée finalement constituée a fait un travail incroyable, sacrifiant soirées et week-ends, toujours disponible, pour construire Pôle emploi. Sans elle, sans son dévouement et ses compétences, nous aurions mis des années à réaliser ce qui l'a été en quelques mois. Cela a été une époque très sportive pour les uns et les autres. Avec leur personnalité très différente, cette équipe d'une dizaine de femmes et d'hommes ont formé l'ossature de Pôle emploi.

Après la nomination des directeurs régionaux à l'été 2008, les autres strates de la hiérarchie se sont mises en place : les directeurs territoriaux, les directeurs d'agence, les responsables d'équipe, les responsables fonctionnels en région comme à la DG. En l'espace de six mois, environ 6000 personnes ont été affectées à un poste, selon plusieurs critères : leurs compétences et leurs souhaits, bien sûr, et toujours l'équilibre indispensable entre les deux maisons d'origine. Tout a été fait dans le respect des procédures internes de nomination héritées des statuts de chacun, car il n'existait pas de procédure commune. Chacun a trouvé progressivement sa place : les cadres de l'ANPE plutôt dans les fonctions de pilotage opérationnel, les cadres Assedic plutôt dans les fonctions « support » - ressources humaines, finances, qualité. Ceux qui n'ont pas obtenu le poste désiré se sont vu proposer une affectation provisoire, dans l'attente d'une occasion correspondant à leur souhait. Pour faciliter la transition, nous avons organisé en régions des réunions avec tous les managers à l'automne 2008, afin de rencontrer les quelque 6000 personnes qui allaient diriger Pôle emploi. La démarche, bien perçue, s'est déroulée sans incident majeur alors que la tension sociale était très forte. Seule péripétie : à Toulouse, des plaisantins que j'avais autorisés à prendre la parole devant leurs collègues nous ont laissé des centaines de boules puantes en cadeau de départ.

La valse des référés

La période de pré-fusion s'avéra d'autant plus complexe qu'il fallait consulter les comités d'entreprise (une trentaine côté Assedic, un peu moins côté ANPE), ce qui se traduisait par un nombre impressionnant de réunions. Mais nous ne pouvions rien faire avant d'avoir recueilli l'avis des instances compétentes. À partir de juin 2008, et tout au long de l'automne, dans chacune des régions, nous avons réuni à plusieurs reprises les comités d'entreprise pour les informer et les consulter sur le processus de fusion. Si nous avons rencontré peu de résistance au sein des structures ANPE qui n'avaient guère de moyens juridiques pour bloquer le processus de fusion, ce ne fut pas le cas de certains comités d'entreprises des Assedic qui, jusqu'au bout, cherchèrent tous les moyens possibles pour freiner la fusion.

En fin de compte, j'ai dû passer en force. Cela pour deux raisons : tout d'abord, il avait été décidé que la fusion prendrait effet au 1^{er} janvier 2009, afin de simplifier les procédures comptables et juridiques. Mais la loi, dans sa grande sagesse, avait posé le diktat suivant : Pôle emploi sera créé le jour de son premier conseil d'administration. Or il n'est pas très aisé d'organiser un conseil d'administration le 1^{er} janvier ou le 31 décembre. Premier souci donc, d'ordre juridique. Ensuite, les contentieux s'empilaient aux portes des tribunaux sur les modalités de consultation des comités

d'entreprises. Enfin la tension devenait croissante avec certaines organisations syndicales opposées à la fusion. Un jour, avec Dominique-Jean Chertier, nous avons même dû quitter nos locaux rue Blanche, encerclés par des manifestants, en escaladant le mur de la cour pour passer par la fenêtre du coiffeur, plus discrète que la porte d'entrée, afin de rejoindre la conférence de presse qu'organisait Christine Lagarde pour annoncer le nom de Pôle emploi.

Fin novembre, j'ai donc décidé d'accélérer le calendrier : contre l'avis du cabinet de Laurent Wauquiez qui craignait des réactions syndicales, j'ai fixé au 19 décembre la date du conseil d'administration créant Pôle emploi, pour prendre de court ceux qui voulaient bloquer sa tenue. Cela n'a pas empêché l'arrivée de nouvelles procédures. Mais le tribunal de grande instance de Paris s'est déclaré incompétent pour juger de la légalité de la tenue du conseil et, l'avant-veille de la date fixée, le Conseil d'État, en référé, nous a donné raison.

Pôle emploi a vu le jour officiellement le 19 décembre 2008. Après avis du conseil d'administration j'ai été nommé directeur général le même jour par décret du président de la République : un record de rapidité !

La première année fut très difficile pour tous. Les directeurs régionaux, y compris ceux qui étaient familiers du rôle des comités d'entreprise et des CHSCT, ont découvert à quel point la concertation sociale peut devenir épuisante dans un établissement comme Pôle emploi. Quant aux directeurs venant des Assedic, leur pratique du Code du travail leur conférait une certaine agilité sur le sujet. Mais ils ont découvert un monde inconnu, celui de l'environnement politique et médiatique. Auparavant, il n'était question de l'Unedic et des Assedic qu'au moment des négociations des conventions d'assurance chômage ou quand était évoqué son déficit ; mais la gestion interne des Assedic n'avait jamais été un sujet d'exposition médiatique. L'ANPÉ, pour sa part, connaissait l'animal politique : le préfet en réunion, le ministre en déplacement. Pas les Assedic. Et les nouveaux cadres ont pris de plein fouet le choc de la pression politique et médiatique.

Chapitre IV

2009, L'ANNÉE DE TOUS LES DANGERS

Quand Pôle emploi a été officiellement créé en décembre 2008, j'ai aussitôt pensé : « Le plus dur est derrière nous. » J'avais tort. La crise économique avait débuté dès l'été 2008. La courbe du chômage s'envolait, loin des prévisions optimistes initiales. Rappelons-nous, au moment du vote de la loi, le 13 février 2008, le marché de l'emploi connaissait de fortes tensions, et Brice Hortefeux, ministre de l'Immigration et de l'Identité nationale, parcourait les pays africains et asiatiques pour signer des accords d'importation de main-d'œuvre. Les entreprises rencontraient beaucoup de difficultés à recruter dans certains secteurs et cette tension sur certains métiers a duré jusqu'à l'été 2008. Les premières alertes sur le front américain ont peu ému les Français, ancrés dans la croyance que nous étions protégés par un système bancaire sain, qui, comme dans le cas de Tchernobyl, empêcherait les nuages radioactifs de passer la frontière. La crise immobilière américaine s'est transformée en crise financière et économique, qui a bien évidemment fini par toucher l'Europe. En août 2008, alors que nous étions au cœur du processus de fusion, le chômage qui n'avait cessé de baisser depuis trois ans est brutalement reparti à la hausse.

La fusion avait été pensée et préparée avant la crise. Aurions-nous dû interrompre le processus ? Même si nous avions conscience d'une dégradation de la situation, jamais nous n'aurions imaginé l'ampleur et la durée du séisme. À l'époque, les prévisions du gouvernement et de certains économistes tablaient sur une reprise de la croissance au printemps 2009. Ce n'était pas quelques mois de difficultés économiques qui allaient freiner le projet de fusion. Lorsqu'il a été évident que la crise allait durer, nous étions trop avancés dans la mise en place de Pôle emploi pour revenir en arrière. Surtout, j'avais la conviction que nous étions mieux armés pour faire face à la crise avec un établissement unique qu'avec deux maisons séparées. Dans les années 1992-1994, dernière période d'explosion massive du chômage, les files d'attente devant les agences ANPE s'allongeaient chaque jour, les retards de paiement d'allocations atteignaient plusieurs semaines, voire plusieurs mois, par manque de flexibilité et de capacité d'intervention. En nous donnant la possibilité de concentrer nos

forces sur les besoins les plus urgents, la fusion nous a permis de mieux affronter la montée du chômage.

La descente aux Enfers

Nous avons anticipé le fait qu'il y aurait de nombreux chantiers à conduire pour mener à bien la fusion. Mais leur complexité et surtout leur simultanéité rendaient la tâche particulièrement difficile. L'explosion du chômage mettait nos organisations au bord de la rupture. Un véritable tsunami s'abattait sur l'établissement tout neuf, aux fondations fragiles et aux modes d'organisation incertains. Début janvier 2009, pour concrétiser le démarrage de la nouvelle structure, nous avons prévu un lancement en fanfare : dès le 2 janvier, mise en place du site internet unique pole-emploi.fr ; lancement du numéro de téléphone 3949 regroupant inscription et indemnisation. Le tout soutenu par une grande campagne de communication dont le slogan était : « Grâce à Pôle emploi, ce sera plus simple, plus rapide et dans un lieu unique ». Le moins qu'on puisse dire, c'est que rien ne s'est passé comme prévu.

Le jour de l'ouverture des bureaux, le 5 janvier 2009, 20 % du personnel était en grève pour protester contre la fusion. Dès les premières semaines, nous avons été littéralement débordés par l'afflux des demandeurs d'emploi : 100 000 de plus en janvier 2009. Et pendant trois à quatre mois, entre 80 000 et 100 000 demandeurs d'emploi supplémentaires se présentaient chaque mois pour s'inscrire à Pôle emploi. Une telle progression de plus de 20 % de l'activité quotidienne, aucun service public n'est capable d'y faire face sans moyens supplémentaires et sans une profonde réorganisation, sous peine d'une dégradation de la qualité du service rendu. Conséquence : nous avons été dans l'incapacité de mettre en œuvre l'amélioration annoncée des services : un conseiller pour 60 demandeurs d'emploi ; un numéro de téléphone unique avec un « taux de décroché » de 85 % ; la mise en place d'un entretien unique d'inscription afin de permettre au demandeur d'emploi d'être suivi par un même conseiller pour le placement ou l'indemnisation ; un taux élevé de recueil d'offres d'emploi ; et surtout 100 % d'agences mixtes à l'été 2009, dans lesquelles les demandeurs d'emploi pourraient être pris en charge aussi bien pour leur indemnisation que pour leur accompagnement vers l'emploi.

Au premier trimestre 2009, nous étions débordés : le téléphone sonnait souvent dans le vide car nous ne parvenions à répondre qu'à 50 %, au mieux 60 % des appels téléphoniques. Or, moins vous répondez au téléphone, et plus les personnes rappellent, surtout quand c'est leur seul moyen pour s'inscrire et prendre rendez-vous dans une agence. Dans les premiers jours de janvier, nous comptabilisions jusqu'à 1 million d'appels par jour, au lieu des 500 000 habituels. Même sur le site pole-emploi.fr, le nombre de connexions simultanées, lorsque les demandeurs d'emploi actualisaient leur situation, nous obligeait, en fin de mois, à prendre des mesures de délestage pour éviter la panne complète.

Enfin, la mise en place des agences mixtes, souvent difficile, a pris beaucoup de retard. Du coup, les demandeurs d'emploi, se déplaçant dans les agences Pôle emploi qui leur avaient été présentées comme un lieu unique où toutes leurs problématiques seraient prises en compte, étaient invités à se rendre sur d'autres sites pour leur entretien d'inscription ou leur rendez-vous de placement. Tous les éléments positifs annoncés prenaient du retard, sous la double charge du chômage et des réorganisations.

Une autre promesse avait été faite au moment de la fusion : avec Pôle emploi, les chômeurs pourraient bénéficier de possibilités élargies pour suivre une formation professionnelle. Or, soumis aux règles européennes de transparence et de libre concurrence, nous devons lancer des marchés publics d'achat de formation avant de pouvoir envoyer les demandeurs d'emploi en formation. Cette contrainte signifiait jusqu'à neuf mois de procédures. Pour éviter la rupture complète du service, nous nous sommes rabattus sur d'anciens dispositifs qui existaient dans certaines régions du temps de l'assurance chômage.

Quant aux relations avec les entreprises, elles pâtissaient tout à la fois de la surcharge de travail, et de la chute brutale des emplois disponibles consécutive à la crise. Pendant les premiers mois de 2009, le nombre d'offres d'emploi recueillies par Pôle emploi a baissé de 20 à 30 % par rapport à la même période de 2008.

Le seul point positif concernait les nombreux contrats aidés, qui contribuaient efficacement au retour sur le marché du travail des demandeurs d'emploi. Pour le reste, non seulement les services de Pôle emploi n'étaient pas à la hauteur des promesses ; pire, ils n'atteignaient même pas parfois le niveau des prestations de l'ANPE et des Assedic avant la fusion. Ce résultat ne faisait qu'alimenter les critiques internes et externes sur le thème : « La fusion ne fonctionne pas ! » La presse s'est emparée largement du sujet et l'inquiétude a commencé à gagner les politiques.

Nous avons connu quelques mois épouvantables. La seule prestation que nous avons réussi à maintenir était l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Exceptés quelques rares retards, nous sommes parvenus à garantir le niveau de rapidité et de qualité des prestations.

La lente remontée vers la surface

En mai-juin 2009, nous avons tous le sentiment d'être dans un trou noir. Aucune lueur n'apparaissait à l'horizon et, même, la situation, loin de se stabiliser, continuait à se dégrader. Or nous savions d'expérience qu'en abordant la rentrée de septembre, si aucune mesure n'était prise, nous allions droit dans le mur. Dès le mois de juin j'ai fixé trois priorités: inscrire, indemniser et démarrer l'accompagnement.

Inscrire, cela signifiait rétablir un fonctionnement normal du 3949. Jusque-là, le service téléphonique était assuré par une ou deux personnes par agence, en marge de leur activité. Mais l'afflux des demandeurs d'emploi à l'accueil obligeait les agents chargés du téléphone à privilégier parfois les autres tâches qu'ils avaient à accomplir. Nous avons donc installé, durant l'été, des plateformes téléphoniques régionales, avec un personnel exclusivement dédié à cette activité. L'effet a été immédiat : dès septembre, dans la très grande majorité des régions, 8 appels sur 10 trouvaient un interlocuteur dans les 60 premières secondes, performance supérieure à celle de nombreuses plateformes téléphoniques du secteur public ou concurrentiel, et à ce qui existait avant la fusion. En ce qui concerne l'indemnisation, nous nous sommes heurtés à une difficulté majeure : un certain nombre d'agents des Assedic avait quitté le navire avant la fusion, réduisant d'autant les effectifs des personnes capables de traiter l'indemnisation, alors même que nous n'avions pas mis en place de nouvelles procédures de recrutement pour les remplacer. Submergés par les dossiers à traiter, il fallait absolument nous préparer au choc de la rentrée de septembre. L'indemnisation est en effet une activité saisonnière. Le calcul des droits s'effectue principalement en septembre-octobre et janvier-février, les autres périodes de l'année étant un peu plus calmes. Or nous estimions devoir faire face en septembre à 30 à 40 % d'inscriptions de plus qu'au premier semestre 2009. Nous avons déjà peiné pour maintenir les délais d'indemnisation. Nous devions donc absolument mettre en œuvre les moyens nécessaires pour organiser le traitement des dossiers et le versement des allocations chômage. Nous avons recruté massivement et mis en place des plateformes de traitement centralisées pour soulager les agences les plus en difficulté, voire les régions les plus encombrées.

Pour mettre en route l'accompagnement personnalisé, nous avons fait appel massivement aux opérateurs privés de placement, afin de garantir la prise en charge des demandeurs d'emploi que nous n'avions pas la capacité de prendre en charge.

Ce plan d'urgence, avec ses trois priorités, a été conçu en juin et juillet 2009 et appliqué dès la rentrée de septembre. La catastrophe annoncée n'a pas eu lieu. La rentrée a été sportive, certes, pour les équipes, mais nous avons encaissé le choc : 80 % des appels téléphoniques étaient pris en charge, ce qui est très satisfaisant. Malgré l'augmentation des inscriptions en octobre-novembre, les dossiers d'indemnisation ont été traités dans les temps et nous n'avons jamais dépassé les 100 000 dossiers en instance, volume correspondant à trois ou quatre jours de traitement. En même temps, nous avons pu commencer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en confiant une partie des missions aux opérateurs privés. Sans ce plan d'urgence, nous aurions littéralement explosé en plein vol à la rentrée.

Certes nous étions loin des ambitions affichées par le projet de fusion mais, pour ma part, je préférerais voir le verre à moitié plein plutôt qu'à moitié vide. L'année 2010, qui a été celle de la consolidation, a prouvé que nous étions capables d'atteindre une large partie des objectifs fixés lors du vote de la loi.

Chapitre V

DANS L'ARÈNE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Une des singularités de Pôle emploi réside dans la composition et les pouvoirs de son conseil d'administration, qui rassemble les représentants de l'Etat et les partenaires sociaux que sont le patronat et les cinq grandes confédérations syndicales. S'il n'est pas rare que les conseils d'administration des établissements publics comprennent des représentants des partenaires sociaux - c'était ainsi le cas à l'ANPE -, les pouvoirs confiés au conseil par la loi de création de Pôle emploi sont bien supérieurs à ceux qui s'exercent en général dans d'autres structures publiques. L'acceptation de la fusion par les partenaires sociaux était à ce prix. Et ils avaient bien l'intention de se donner tous les moyens d'exercer pleinement leurs prérogatives.

Les partenaires sociaux administrateurs de Pôle emploi sont les membres du bureau de l'Unedic. Majoritaires dans le conseil, face aux cinq représentants de l'État, ils ont été rejoints par deux personnalités qualifiées, expertes du monde du social et nommées par le gouvernement : Jean-Baptiste de Foucauld, inspecteur général des Finances et fondateur de Solidarités nouvelles contre le chômage, et Dominique-Jean Chertier, élu président du conseil dès la phase préparatoire de la fusion. S'est ajouté le représentant des collectivités territoriales, désigné conjointement par l'Association des régions de France, l'Association des maires de France et l'Assemblée des départements de France.

Deux groupes ont joué un rôle déterminant dès la constitution du conseil : d'un côté, le patronat (Medef, CGPME et UPA), largement piloté par le chef de file du Medef, Geoffroy Roux de Bézieux ; de l'autre, le bloc constitué par les représentants des cinq grandes confédérations syndicales. Opposés ou réticents à la fusion, les uns et les autres avaient fini par s'y rallier une fois la loi promulguée.

Mais ils comptaient jouer pleinement leur rôle, affirmer leurs pouvoirs, même s'ils devaient pour cela s'opposer à l'Etat ou - plus souvent - au directeur général qui leur avait été imposé. Considéré comme le représentant du gouvernement, j'avais à ma nomination reçu un accueil plus que mitigé de la part des partenaires sociaux : on ne pouvait vraiment pas parler de plébiscite.

Inutile de dire que ce contexte de départ a engendré d'emblée des relations conflictuelles dans les premiers temps. La vraie question était de savoir qui serait le patron de Pôle emploi : le conseil, les partenaires sociaux du conseil, l'État ou le directeur général ? Et les premières semaines de fonctionnement seraient déterminantes pour connaître la réponse. Comme on pouvait s'y attendre, les premières réunions du conseil d'administration furent particulièrement longues et tendues, chacun prétendant marquer son territoire, établir un rapport de forces qui lui soit favorable, même s'il fallait, pour y parvenir, retarder les décisions indispensables au bon fonctionnement de l'opérateur. Ce fut le cas aussi bien pendant la phase préparatoire à la fusion qu'après la mise en place de l'établissement. Ces freins dans la prise de décision étaient dramatiques, compte tenu du délai très court que nous nous étions fixé : à peine neuf mois entre la mise en place de l'instance de préfiguration et la création effective de Pôle emploi et à peine plus pour réaliser la première étape de la fusion.

Les discussions sur la définition de l'« offre des services » de Pôle emploi constituèrent un premier sujet de tension. La fusion ANPE-Assedic se justifiait par la promesse qu'un établissement unifié apporterait plus de services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Il fallait donc définir une offre précise, ambitieuse et nouvelle. Avec mes équipes, dès l'été 2008, nous avons proposé un nouveau schéma d'offres de services, en deux étapes. Nous voulions être ambitieux mais nous connaissions bien les difficultés que nous allions rencontrer, notamment le handicap des systèmes d'information encore distincts entre ANPE et Unedic. L'objectif était clair : unifier les agences des deux réseaux ainsi que les sites internet et les plateformes téléphoniques ; supprimer la distinction entre demandeurs d'emploi indemnisés et ceux qui ne l'étaient pas dans l'accès aux aides à la formation ou à la mobilité géographique ; mettre en place des parcours d'accompagnement adaptés aux difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi ; prospecter plus d'offres d'emploi.

Le conseil mit beaucoup de temps à se saisir de ces propositions, selon lui insuffisamment argumentées et pas assez ambitieuses. Il ne voulait pas agir dans la précipitation. Or, j'avais

l'obligation de préciser les services que nous mettrions en place dès le 1^{er} janvier 2009 dans le cadre des consultations obligatoires des comités d'entreprise préalables à la fusion. Il fallut le démarrage de la négociation de la convention tripartite État, Unedic, Pôle emploi pour que la situation se débloque. Mais je dois reconnaître que je n'ai pas attendu les décisions du conseil pour fixer les axes de travail. Ma popularité n'y a pas gagné auprès des membres du conseil d'administration, qui avaient le sentiment que je les mettais trop souvent devant le fait accompli.

Conseil d'administration contre directeur général

Au bon vieux temps de l'Unedic, les partenaires sociaux décidaient de tout et le DG n'avait pas vraiment son mot à dire. Il ne communiquait presque jamais à l'extérieur, sauf sur des sujets extrêmement techniques. Seuls le président ou le vice-président intervenaient dans les médias. Les partenaires sociaux voulaient reproduire ce modèle au conseil de Pôle emploi : à eux la prise de décisions, au directeur général leur mise en place et leur application. Outre que je ne me voyais pas jouer le rôle d'un simple exécutant, cette position était contraire à la répartition des pouvoirs prévue par les statuts de Pôle emploi. Mais surtout, compte tenu du nombre de décisions à prendre dans un calendrier très court, tout faire remonter au conseil aurait été suicidaire.

Deux sujets en particulier focalisaient les discussions : les rôles respectifs du conseil et du directeur général dans les procédures d'achat et les nominations.

Pôle emploi procède chaque année à plus d'un milliard et demi d'euros d'achats, et passe de nombreux marchés avec des fournisseurs informatiques, téléphoniques, et logistiques, mais également avec les opérateurs privés de placement ou des prestataires en matière de formation. Qui, du conseil ou du directeur général, avait le pouvoir de lancer des marchés et de choisir les prestataires ? À l'Unedic, le bureau était maître et le DG ne prenait aucune décision par lui-même. Or, dans n'importe quelle entreprise, ces décisions relèvent du management opérationnel. Je n'entendais pas renoncer à cette responsabilité. De plus, un établissement comme Pôle emploi doit respecter strictement les règles de l'achat public, avec toutes les exigences de formalisme et de confidentialité. C'était impossible si les décisions étaient prises dans le cadre du conseil d'administration.

Après de longs débats, nous sommes parvenus à un équilibre satisfaisant pour tous. Le conseil n'intervient que pour autoriser l'engagement des plus gros marchés ; la conduite de la procédure et le choix des prestataires relèvent de la seule autorité du directeur général, après examen par la commission des marchés de Pôle emploi où les membres du conseil ne siègent pas. Seule exception, la désignation des opérateurs privés de placement : compte tenu de la sensibilité du sujet, j'ai souhaité que les membres du conseil puissent participer à la réunion de la commission des marchés. C'était pour moi la garantie que personne par la suite ne contesterait les choix réalisés.

Par ailleurs, le conseil aurait beaucoup aimé avoir un regard sur les nominations. C'était hors de question car cette mission relevait pleinement de mon pouvoir de direction. Je ne souhaitais aucune interférence dans mes choix. De fait, au contraire des usages précédents, je choisis aujourd'hui librement la ligne managériale de Pôle emploi, ce qui me semble indispensable dans un établissement de 50 000 personnes.

En revanche, le conseil n'a jamais souhaité évoquer les négociations sociales internes à Pôle emploi, considérant que cela relevait de ma seule responsabilité. C'était la bonne attitude, compte tenu de la présence au conseil des confédérations syndicales.

Protégez-moi de mes « amis »

Ces luttes permanentes pour défendre son pré carré grevaient lourdement les réunions du conseil. Aller en conseil d'administration représentait pour moi une épreuve physique et nerveuse. La personne qui m'a rendu l'existence très difficile au sein du conseil d'administration était indiscutablement la représentante de la CFDT. Présidente de l'Unedic, Annie Thomas, malgré ses déclarations favorables à la fusion, avait très mal vécu la création de Pôle emploi. Elle manifestait de grandes réticences à travailler avec moi et elle a fait tout son possible pour me compliquer la vie au quotidien.

Si Annie Thomas menait la fronde, elle était largement soutenue par une partie des partenaires sociaux, notamment les plus impliqués dans la majorité de gestion de l'Unedic. Alain

Lecanu, représentant de la CGC, montrait une belle ardeur à me mettre des bâtons dans les roues. Il crut bon de demander officiellement ma tête dans une interview accordée aux *Echos*, expliquant que je n'étais pas à la hauteur et qu'il fallait un véritable homme d'entreprise à la tête de Pôle emploi. Si l'épisode a été extrêmement désagréable, il a permis de souder fortement les équipes de direction qui ont très mal supporté cette opération de déstabilisation.

Très différente était la position de Force ouvrière, pourtant le syndicat le plus opposé à la fusion, contraire au fondement même de son idéologie.

J'avais noué de bonnes relations à la fois avec Stéphane Lardy, membre du conseil, et Jean-Claude Mailly, le secrétaire général de la Confédération. Ils m'ont toujours affirmé qu'ils ne feraient rien pour déstabiliser la direction générale. Puisqu'il fallait créer Pôle emploi, autant faciliter les choses. Mes bonnes relations avec FO ont parfois laissé penser que j'avais fréquenté les mêmes cercles qu'eux. Pure spéculation.

Reste la CGT qui a toujours affiché une opposition frontale. Mais malgré ses positions de principe, j'appréciais Maurad Rabhi, son représentant au conseil, pour sa faconde et son humour, et aussi parce que je sentais parfois une certaine distance entre lui et ses discours...

Haro sur les technos

Le rôle du patronat était plus ambigu. Le Medef avait été affaibli par le départ de Denis Gautier-Sauvagnac, fragilisé par son remplacement rapide et fugitif par Michel de Virville, puis par le départ de Jacques Creyssel, pour d'autres raisons. Le chef de file du patronat au sein du conseil, Geoffroy Roux de Bézieux, débarquait un peu dans le monde du paritarisme et dans la sphère sociale. Il s'y était engagé par défi et par générosité. Sans doute aussi par ambition. Ne disait-on pas qu'il brigait la succession de Laurence Parisot au Medef ? Pendant plusieurs mois, nos relations ont été compliquées, d'abord parce qu'il avait pris la présidence de l'Unedic en remplacement d'Annie Thomas et qu'il voulait défendre l'institution, ensuite du fait des intérêts financiers croisés et complexes entre l'Unedic et Pôle emploi. C'est ainsi qu'il tenta de remettre en cause le prélèvement obligatoire de 10 % sur les cotisations d'assurance chômage pour financer Pôle emploi. Il estimait qu'en tant qu'actionnaire, c'était à l'Unedic de décider de son investissement, pas de subir l'obligation d'un « impôt révolutionnaire ». Beaucoup d'autres intérêts financiers étaient en jeu, sur le transfert du patrimoine immobilier, l'avenir de l'informatique et le financement des engagements sociaux. L'Unedic avait le sentiment que Pôle emploi allait lui prendre son argent, alors même que le régime d'assurance chômage affichait un déficit de plusieurs milliards d'euros.

Un autre facteur n'a pas facilité nos relations dans un premier temps. Geoffroy Roux de Bézieux était convaincu que les structures publiques, telles que l'ANPE ou Pôle emploi, étaient dirigées par des administratifs qui ne connaissaient rien à la gestion, ignorant les impératifs de rentabilité, d'économies, et de productivité ; s'il ne mettait pas une très forte pression sur la direction de Pôle emploi pour qu'elle acquière des réflexes d'économie et de bonne gestion, on allait tout droit au désastre. Pour lui, un abîme séparait l'entrepreneur du privé ayant fait fortune et le haut fonctionnaire qui n'avait jamais eu à équilibrer un compte de résultats. Sa position n'en était pas moins délicate car l'ANPE était en fait moins dispendieuse que l'Unedic. J'en prends pour exemple un débat qui a longuement agité le conseil d'administration : comment configurer les agences de Pôle emploi et quelle surface allouer par agent ? Les travaux préparatoires avaient montré que la moyenne dans les antennes Assedic s'élevait à 45 mètres carrés par agent, alors qu'à l'ANPE, les agents ne disposaient que de 19 mètres carrés. Pour définir le référentiel immobilier de Pôle emploi, il fallait trouver un équilibre - pas autant qu'aux Assedic, un peu mieux qu'à l'ANPE. Après de multiples discussions, la décision est tombée : 27-28 mètres carrés par agent, une surface qui, pour des agences accueillant du public, est correcte sans être excessive. Geoffroy Roux de Bézieux, habitué aux standards du privé, trouvait cette surface encore trop importante. Mais sa position était délicate car les auteurs de la norme de 45 mètres carrés aux Assedic siégeaient au conseil de Pôle emploi. Pendant des mois, l'attitude de Geoffroy de Roux de Bézieux a ainsi été très dure à l'égard des équipes de Pôle emploi. Or, côté patronat, c'était le Medef qui donnait le *la*.

La pacification vers le cessez-le-feu

Depuis 2010, les relations avec les partenaires sociaux membres du conseil se sont stabilisées, et même nettement améliorées. Il y a plusieurs raisons à cela. J'ai d'abord bénéficié de l'effet boomerang des attaques extrêmement virulentes menées dans la presse, notamment par Alain Lecanu, quelques mois après la création de Pôle emploi. Cette campagne a fini par agacer, y compris du côté de l'Elysée et de Matignon. Tous ont pris conscience que cette entreprise de déstabilisation fragilisait la construction de Pôle emploi. C'est Raymond Soubie qui a sifflé la fin de la partie, au cours d'un colloque du Conseil d'orientation pour l'emploi. Il a clairement annoncé : « Il n'est pas question d'avoir la tête de Christian Charpy qui fait son job, et qui le fait bien. La situation est difficile et nous attendons du conseil qu'il l'accompagne. » Cette déclaration a prouvé à ceux qui voulaient alors ma tête qu'ils n'obtiendraient pas gain de cause.

Le départ d'Annie Thomas a également contribué à pacifier le terrain. Elle s'est vu proposer un poste de conseiller social à Madrid à partir de la rentrée 2009 et elle a quitté le conseil à la fin de l'année 2009, pour prendre ses fonctions d'abord auprès du gouvernement espagnol pendant quelques mois, avant de rejoindre l'ambassade de France à Madrid. Elle a été remplacée par Gaby Bonnard, que je connaissais, et qui n'était pas aussi impliqué dans l'Unedic. La défaite d'Alain Lecanu aux élections syndicales du congrès de la CGC fin 2009 nous a privés d'un autre membre compétent, mais particulièrement néfaste. Je le reconnais, il connaissait très bien son job, mais son remplacement par Marie-Françoise Leflon, qui n'avait pas le même passé avec l'ANPE et l'Unedic, a considérablement facilité les choses.

Troisième élément pacificateur : l'évolution de la position de Geoffroy Roux de Bézieux qui, ayant endossé les responsabilités de président de comité d'audit et des comptes de Pôle emploi, a reconnu les efforts réalisés par les équipes pour structurer, organiser, mettre en place un système comptable efficace, et faire certifier les comptes. On a réussi à le faire dès la première année, et sans réserve. Un organisme qui se crée avec 5 milliards d'euros de chiffre d'affaires et qui se trouve certifié sans réserve dès la première année, voilà qui s'était rarement vu.

Nous avons bénéficié d'un dernier élément déterminant. Les décisions de l'État de ne pas verser le solde de la subvention 2009 à Pôle emploi, soit 187 millions d'euros, ou de ne pas compenser le transfert des personnels de l'AFPA à Pôle emploi, tout comme les annonces publiques du secrétaire d'État à l'Emploi sur les priorités de Pôle emploi sans discussion préalable du conseil, ont contribué à détourner assez largement le feu des partenaires sociaux sur l'État. Dans cette bataille, je suis apparu plutôt comme étant porteur des intérêts de l'établissement et non plus comme l'agent infiltré de l'État au sein de Pôle emploi. Pour ma part, quoique convaincu que l'État devait garder une part prééminente dans la définition de la politique de l'emploi, j'estimais anormal qu'il n'assume pas ses responsabilités budgétaires et, surtout, que ses décisions ne soient pas prises de manière plus transparente.

Désormais, je n'entre plus en réunion du conseil avec l'impression de descendre dans l'arène, mais plutôt animé de la volonté de faire avancer les décisions. Les débats sont devenus plus riches, le travail de fond plus réel, même si les partenaires sociaux membres du conseil considèrent encore que les décisions se prennent ailleurs et continuent de poser la question de la gouvernance de Pôle emploi au sens large du terme.

C'est une question légitime, et encore plus aujourd'hui, où les contraintes budgétaires décidées par l'État s'imposent à Pôle emploi indépendamment des décisions du conseil. Quand, par exemple, la loi de Finances 2011 supprime, sur décision de l'État, 1 800 postes à Pôle emploi, les membres du conseil l'apprennent en ouvrant les journaux le matin. Ce qui est insupportable pour eux. Malgré cela, à la fin de l'année 2010, ils ont tout mis en œuvre pour que le budget de Pôle emploi soit voté, alors qu'ils avaient toute possibilité de provoquer une crise ouverte avec l'État. Simplement, ils considéraient que tous - et surtout Pôle emploi - auraient à perdre si l'établissement ne disposait pas de budget pour attaquer l'année 2011. Un tel sens des responsabilités mérite d'être salué.

En même temps, beaucoup d'entre eux conviennent que l'État ne peut se réduire à n'être qu'un administrateur parmi d'autres. Certains envisageraient volontiers de transformer le conseil d'administration en conseil de surveillance, comme cela fut fait en 2004 avec la réforme de l'assurance maladie, quand le conseil d'administration de la Cnam a vu ses pouvoirs considérablement réduits, avec l'assentiment plus qu'explicite du Medef et de la CFDT.

En tout état de cause, le rapport de forces entre le conseil et le directeur général à la création de Pôle emploi a progressivement glissé vers une partie de bras de fer entre le conseil d'administration et l'État. C'est une situation que l'on retrouve dans tous les établissements ou entreprises publics où les vraies décisions se prennent trop souvent en dehors du conseil, dans un dialogue parfois difficile entre le dirigeant et l'État. Je pense que c'est également le cas à la SNCF ou à la RATP, comme dans toutes ces structures qui sont à la fois au service de l'État, opérateurs de l'État, et dont le conseil d'administration est responsable juridiquement des décisions à prendre.

Les dossiers qui fâchent

Quelques dossiers se sont avérés particulièrement ardues pour le conseil d'administration. D'abord, celui des implantations territoriales de Pôle emploi. Au tout début, nous disposions de deux réseaux: l'un constitué par les 650 antennes des Assedic, l'autre par près d'un millier d'agences ANPE. Notre priorité était de structurer le réseau de Pôle emploi pour mieux l'adapter à l'offre de services. Il fallait donc, dans un premier temps, mettre en place des agences mixtes qui réunissaient dans un lieu unique les agents des deux maisons pour offrir un accueil unique aux demandeurs d'emploi. Dans un second temps, il fallait restructurer globalement le réseau de Pôle emploi en fonction d'un certain nombre de critères, supprimer des agences à certains endroits ou en créer d'autres. Il y avait un consensus général au sein du conseil sur le fait qu'il était nécessaire de mettre en place les sites mixtes. Mais les syndicats internes de Pôle emploi ont tout fait pour freiner voire empêcher l'installation de ces sites dans la plupart des régions.

Pour la structuration du réseau, un groupe de travail piloté pendant plusieurs mois par Bernadette Malgorn, représentant le ministère de l'Intérieur au sein du conseil d'administration, a proposé de définir des règles simples pour mener à bien ce projet. Par exemple, les agences ne devaient pas se trouver à plus de trente minutes de trajet pour 80 % des demandeurs d'emploi. Autre exemple : plutôt que de supprimer des agences dans les zones urbaines sensibles, il fallait au contraire amplifier leur présence. Ces quelques principes définis par Bernadette Malgorn, et repris par la convention tripartite, ont permis aux équipes de Pôle emploi de proposer une reconfiguration complète du réseau approuvée par le conseil en septembre 2010.

Un autre sujet difficile, je l'ai évoqué, était la définition de l'« offre des services ». Sur cette question, nous devions assumer toutes les annonces d'avant la fusion, affirmant que Pôle emploi permettrait un accompagnement beaucoup plus personnalisé. Traduction : pas plus de 60 demandeurs d'emploi suivis par un même conseiller. Une exigence impossible à mettre en œuvre, compte tenu du changement de contexte économique et de l'explosion du chômage. De même, l'accompagnement personnalisé était assez compliqué à appliquer dans le cadre d'un chômage de masse. Les débats se sont cristallisés sur deux problématiques. La première concernait la mise en place des services à distance, téléphone ou Internet, qui apparaissait à certains membres du conseil contradictoire avec le principe de la personnalisation : avec les plateformes téléphoniques, nécessaires pour faire face aux centaines de milliers d'appels quotidiens, ce n'est pas le conseiller personnel qui répond par téléphone au demandeur d'emploi, mais un conseiller sur une plateforme de services. Il a, certes, accès au dossier du demandeur d'emploi et peut proposer un service personnalisé, mais il ne peut offrir la même qualité d'écoute et de conseil que le conseiller personnel.

Néanmoins, le conseil a unanimement adhéré au principe que chaque personne se rendant dans une agence de Pôle emploi devait être reçue, même sans rendez-vous. Ce n'était pas le cas à l'ANPE, ni surtout aux Assedic : quelqu'un se présentant sans rendez-vous était prié d'en demander un par téléphone ou de solliciter un télé-conseiller pour obtenir un renseignement sur son dossier d'indemnisation. Nous avons constaté que près de 15 % des appels adressés au 3949 provenaient d'une agence, et que souvent, c'était un agent situé dans le bureau d'à côté qui répondait ! Nous avons donc restructuré la notion d'accueil avec la mise en place d'un premier niveau pour orienter le demandeur d'emploi à son arrivée dans l'agence, et, en cas de question urgente qui peut être résolue rapidement, un accueil de second niveau, assuré par des conseillers habilités à recevoir sans rendez-vous.

La personnalisation soulevait un autre problème. Lors de son premier rendez-vous, le demandeur d'emploi est reçu par un premier conseiller qui procède à son inscription et un second

qui élabore le PPAE (Projet personnalisé d'accès à l'emploi). Ce n'est qu'au bout de quelques semaines qu'il est affecté à son conseiller personnel, qui le recevra ensuite tous les mois à partir du quatrième mois.

Il peut paraître paradoxal que le premier rendez-vous, essentiel pour le diagnostic professionnel, ne soit pas réalisé par le conseiller personnel chargé du suivi mensuel, si bien que de nombreux membres du conseil, notamment Jean-Baptiste de Foucauld, s'en étonnaient, estimant qu'il serait beaucoup plus pertinent que le PPAE soit réalisé par le conseiller chargé du suivi. Or, matériellement, c'est impossible. Les demandeurs d'emploi s'inscrivent *via* une plateforme téléphonique qui les affecte à une agence ; mais la désignation d'un conseiller ne peut pas s'effectuer directement par les opérateurs de cette plateforme qui ignorent la charge de travail des conseillers. De plus, si certains demandeurs d'emploi doivent être suivis par Pôle emploi, d'autres peuvent être adressés à des opérateurs privés de placement ou aux missions locales.

Les contraintes opérationnelles sont donc une source de débats constants entre le conseil et la direction générale de Pôle emploi. La solution idéale n'est pas toujours réalisable d'un point de vue opérationnel. En même temps, une réflexion collective avec le conseil est toujours salutaire.

Les sujets hors jeu

Il est certains sujets sur lequel le conseil n'a jamais souhaité se prononcer. C'est le cas de la gestion des ressources humaines de Pôle emploi, à laquelle était liée la négociation de la convention collective. Or il était très difficile pour le conseil de donner des orientations sur la négociation de la convention collective, sachant que, par ailleurs, je négociais de mon côté avec les syndicats, qui étaient en ligne directe avec leurs confédérations. Dès le début, Dominique-Jean Chertier m'avait conseillé de rappeler aux membres du conseil que les questions de gestion des ressources humaines ne relevaient pas de leurs prérogatives. Et de fait, ils ne les ont pas jamais revendiquées.

Un autre sujet très symbolique a beaucoup agité les esprits : le contrôle des titres de séjour des ressortissants des pays non membres de la Communauté européenne. Un décret de 2007 impose à l'employeur de vérifier la validité de ces titres. Faute de quoi, il est pénalement responsable... sauf si le candidat lui a été envoyé par Pôle emploi, qui doit avoir fait cette vérification préalable. La procédure qui découlait de ce décret nous imposait de photocopier les titres de séjour, de les scanner et de les envoyer à la préfecture, qui disposait de 48 heures pour se prononcer sur la validité des papiers. Pendant ce laps de temps, l'inscription du demandeur d'emploi était bloquée. Cette procédure, extrêmement lourde techniquement, extrêmement coûteuse en temps, donnait le sentiment aux agents de Pôle emploi d'agir en auxiliaires des services de police. Les discussions houleuses avec le comité central d'entreprise furent si vives qu'on en arriva à évoquer la collaboration pendant la Seconde Guerre mondiale.

J'ai donc sollicité le conseil sur le thème : « Estimez-vous que l'on peut demander aux agents de Pôle emploi de vérifier les titres de séjour individuellement et systématiquement ? » Le conseil a refusé de prendre position. Je l'ai également interrogé sur l'opportunité d'une liaison informatique directe entre les fichiers du ministère de l'Intérieur et les fichiers de Pôle emploi au moment des inscriptions, qui transmettrait automatiquement le numéro de la carte de séjour. Là encore, silence radio.

La collaboration de Pôle emploi avec les services de police est un sujet compliqué. Il est arrivé par exemple qu'un demandeur d'emploi en séjour irrégulier ou poursuivi pour des délits pénaux présumés soit recherché par les services de police, qui nous demandent de les prévenir lorsque la personne en question se rend dans son agence. Pour ma part, j'ai toujours considéré que nous devons coopérer avec les services de police, dès lors qu'une commission rogatoire était délivrée par un juge, en les informant du jour et de l'heure du rendez-vous, à condition qu'ils ne pénètrent pas dans l'agence. Il était exclu que nous organisions nous-mêmes la chausse-trape, à savoir convoquer délibérément la personne pour la livrer à la police.

Quand les services de police outrepassent nos consignes et interpellent la personne dans l'agence, il s'ensuit inévitablement des débats houleux avec les syndicats. Mais comment refuser de collaborer avec des services que l'on sollicite régulièrement en cas d'agression ?

Reste le cas des demandeurs d'emploi qui n'accomplissent pas les actes positifs de recherche d'emploi. Dans certains cas, ils sont radiés de Pôle emploi pour une durée de quinze jours à deux

mois, et le versement de leur allocation chômage est suspendu. Dans d'autres cas, ils peuvent se voir imposer des sanctions financières, déterminées par le préfet, sur rapport de Pôle emploi. Régulièrement revient la question de savoir s'il ne serait pas plus logique que ces sanctions soient décidées par Pôle emploi. Jusqu'ici, les partenaires sociaux s'y sont toujours opposés, estimant que le rôle de Pôle emploi est d'accompagner les demandeurs d'emploi, et non de les sanctionner.

Pourtant, les débats du conseil d'administration ont fait émerger des consensus. D'abord sur la notion de conseiller personnel et sur la mise en place d'une rencontre tous les mois entre le conseiller et le demandeur d'emploi, voire plus si nécessaire. Ensuite, sur le fait que Pôle emploi ne pouvait pas assumer l'ensemble de l'accompagnement et qu'il était nécessaire de faire appel à la cotraitance - les missions locales pour les jeunes ou les Cap emploi pour les demandeurs d'emploi handicapés -, ou encore à la sous-traitance auprès de partenaires extérieurs. Enfin, sur la conviction que Pôle emploi devait se territorialiser davantage : toutes les initiatives n'avaient pas à venir de Paris ; il fallait tenir compte du contexte local, et donc mieux prendre en compte les réalités du terrain et la concrétisation de partenariats locaux.

Nous avons ainsi réussi à mener à bien un certain nombre de projets. En fait, pour que le conseil d'administration fonctionne, il faut accepter de prendre le temps et lui donner les outils de la réflexion, par exemple en s'appuyant sur le rapport d'un expert extérieur ou celui d'un membre du conseil. Et il faut éviter de faire monter la pression en exigeant des décisions dans les quinze jours. J'ai compris une chose : mes relations avec le conseil avaient pâti du fait que les membres estimaient que j'allais trop vite, et qu'ils n'avaient pas le temps de réfléchir pour prendre les bonnes décisions. Si j'avais le pied sur l'accélérateur, c'est parce que j'étais soumis à un calendrier extrêmement serré, que j'avais l'obligation de respecter. Mais avec plus de temps, on travaille mieux et les décisions mûrissent. On ne doit pas forcer le conseil à prendre des décisions sous la pression de l'urgence.

Chapitre VI

POLITIQUES : LES LIAISONS DANGEREUSES

L'emploi et le chômage étant en tête de liste des priorités des Français, et la réforme de Pôle emploi, un des axes majeurs de la campagne électorale de Nicolas Sarkozy, tous les regards politiques étaient fixés sur l'opération de fusion.

Au départ, le projet a été porté exclusivement par le président de la République. Les autres acteurs politiques ne débordaient pas d'enthousiasme. À l'automne 2007, Nicolas Sarkozy ayant fixé à Christine Lagarde un calendrier court, chacun a été contraint de se retrousser les manches. Peu de réformes ont été suivies avec autant d'attention de la part d'un président de la République. Le soutien de l'Elysée, et donc de Matignon, était un atout majeur. Revers de la médaille : la fusion est devenue un objet politique et non une simple réforme de structures.

Quand le projet est arrivé au Parlement, d'abord à l'Assemblée nationale, puis au Sénat, les socialistes s'y sont opposés pour des raisons de posture politique, alors que, lors des discussions informelles, ils reconnaissaient que la fusion était sans doute nécessaire.

La mise en place de la réforme a donc été suivie à la loupe par le gouvernement, en particulier à partir du moment où Laurent Wauquiez a été nommé secrétaire d'État à l'Emploi, en charge de la fusion, en avril 2008.

Le nom, choix hautement symbolique

Le choix du nom de la future structure contenait une dimension symbolique très forte. La loi n'avait pas baptisé l'établissement qu'elle désignait comme l'« institution nationale mentionnée dans l'article L.5312-1 du Code du travail ». Avec l'aide de Nomen, un grand cabinet spécialiste des recherches de nom, nous avons testé différentes propositions au cours de réunions amusantes où nous devions réagir sur des suggestions inscrites sur plusieurs dizaines de bostons. Première possibilité : des acronymes, type ANPE. Dans cette catégorie, le nom qui remportait le plus de succès était NOE, Nouvel opérateur de l'emploi. Fort heureusement, il n'a pas été choisi car nous avons été rapidement submergés par le chômage ! Autre solution : des noms sans rapport avec

l'emploi, par exemple Adret, qui désigne la partie éclairée de la montagne. J'ai appris ensuite que le cabinet Nomen cherchait à placer depuis des années ce nom auprès de ses clients, parce qu'il lui plaisait beaucoup. Enfin, des noms plus classiques émergeaient, tels Initiative Emploi ou France Emploi, ce dernier fortement plébiscité par l'Unedic, qui l'avait même déposé avant la fusion. Nous avons fait tester France Emploi par la Sofres et le résultat a été catastrophique.

Il était peu envisageable que le nom soit choisi par le conseil d'administration sans l'accord de l'Elysée. Une réunion du conseil d'administration avait été prévue début septembre 2008, mais au dernier moment, le nom retenu a fait l'objet d'un veto. J'ai donc supprimé ce point de l'ordre du jour dans la soirée, à la grande déception des membres du conseil qui auraient aimé avoir leur mot à dire. Un mois après, le choix s'est porté sur Pôle emploi. Il faisait partie de la *short list* des noms envisagés, avait l'avantage d'être facilement compréhensible et donnait l'idée d'une structure de regroupement telle que nous voulions la réaliser. Pôle emploi arrivait également en tête du sondage réalisé par la Sofres, ce qui plaidait considérablement en sa faveur.

Après le nom, il a fallu imaginer un logo, autre symbole d'importance. Le même scénario s'est répété. Nous avons travaillé en interne sur différents projets, soumis ensuite au secrétariat d'État à l'Emploi, qui s'est exprimé sur les différentes propositions. Le Président ayant affirmé sa volonté de voir du bleu, du blanc et du rouge, nous avons redessiné le logo en conséquence. Raymond Soubie m'a lui-même appelé : il regrettait la taille excessive de l'excroissance rouge émergeant de la partie arrondie. Nous avons corrigé. Conséquence ; aujourd'hui, deux logos circulent sur Internet : l'actuel et le précédent, avec son excédent de rouge.

Deux hommes pour un fauteuil

Laurent Wauquiez avait pour mission de veiller à la mise en place de Pôle emploi. Il a rempli cette mission avec enthousiasme, au point que parfois certains ont pu se demander qui était le véritable directeur général. Nos rapports étaient fréquents, fructueux, mais parfois un peu tendus. La situation est assez classique entre le patron d'un grand établissement public et son ministre de tutelle ; les risques de tension sont légion. Je pense que beaucoup de patrons d'établissements ou d'entreprises publics ne diraient pas l'inverse. Dans le cas de Pôle emploi, ces relations s'avéraient d'autant plus complexes qu'il s'agissait d'un enjeu politique nouveau et important, pour lequel des résultats rapides étaient attendus. Confronté à de nombreuses contraintes sociales, opérationnelles et juridiques, je ne pouvais pourtant pas avancer aussi vite que le souhaitait le secrétaire d'État.

Ainsi, dans un de ses premiers discours, le président de la République avait demandé que l'ensemble des deux réseaux ANPE et Unedic fusionnent en moins d'un an. Nous disposions alors de 950 agences ANPE et 650 agences Assedic, soit la bagatelle d'un million de mètres carrés. Laurent Wauquiez me demandait régulièrement des comptes sur la mise en place des agences mixtes, qui avançait lentement, pour la raison que les consultations des comités d'entreprise n'avaient pas été menées à terme. Je savais que, si nous bloquions la machine, le processus prendrait des mois et des mois pour se réaliser. À l'automne 2009, au moment le plus critique, j'ai demandé un rendez-vous auprès de Raymond Soubie avec Laurent Wauquiez et l'avocat de Pôle emploi, afin de leur expliquer qu'il était impossible de réaliser la fusion à 100 % pour la fin de l'année. On m'a alors demandé de m'engager par écrit sur le pourcentage des sites fusionnés. J'ai avancé le chiffre de 85 %. Au final, nous avons pu fusionner 92 % des agences, même si, pour être tout à fait honnête, certaines ne l'étaient qu'en partie.

Un autre problème de calendrier nous préoccupait : l'entrée en formation des demandeurs d'emploi. En l'absence de créations d'emploi, la formation représentait souvent la seule voie de sortie du chômage. Mais, soumis au cadre des marchés publics, nous devions passer des appels d'offres, qui imposaient une procédure longue, pour acheter des places de stage. Conséquence : au cours de l'année 2009, nous n'avons pas pu répondre à la demande des besoins d'entrées en formation. C'était là encore un motif de tension.

Outre la difficulté de respecter le calendrier imposé, il était également difficile de gérer les interventions politiques sur les aspects plus strictement opérationnels, car elles pouvaient s'avérer très en décalage par rapport à mes priorités de directeur général. Je prendrai deux exemples. Le premier concernait les métiers de Pôle emploi. Avant la fusion, l'ANPE et l'Assedic exerçaient deux métiers distincts, l'indemnisation et le placement, qui impliquaient une formation, une posture

professionnelle et des activités différentes. Je recherchais naturellement une plus grande cohérence entre ces deux métiers, sans pour autant aller jusqu'au métier unique. Or, en termes de communication politique, l'interlocuteur unique, le métier unique, est une notion beaucoup plus valorisante que la complémentarité des métiers. Il en résultait un vrai décalage entre la réalité opérationnelle et le message politique.

Autre exemple de décalage entre les attentes politiques et la réalité opérationnelle : les aides à la mobilité pour les demandeurs d'emploi. Nous avons mis en place une aide au permis de conduire, très utile pour de nombreux demandeurs d'emploi, mais qui a connu des dérives malheureusement prévisibles : certains venaient s'inscrire à Pôle Emploi juste pour bénéficier de cette aide.

Pour travailler efficacement, nous avons instauré trois types de rencontres : des petits-déjeuners mensuels avec Christine Lagarde et Laurent Wauquiez, et leurs collaborateurs respectifs ; des rencontres avec le secrétaire d'État tous les quinze jours ; enfin des réunions thématiques portant sur le fonctionnement du téléphone, l'accueil, la mise en place de la formation.

Laurent Wauquiez nourrissait ses réflexions de ses nombreuses visites sur le terrain. Il était lui-même élu local, maire du Puy et l'agence Pôle emploi de sa ville était située juste en face de la permanence électorale. Tous les quinze jours, il se rendait dans une agence - il en a visité plus de soixante-dix en deux ans -, ce qui lui donnait l'occasion de constater *de visu* les progrès de la réforme mais aussi les difficultés quotidiennes de la fusion.

Pendant la période la plus critique, jusqu'à la fin 2009, il s'est sans doute inquiété de savoir si j'arriverais à mener la barque à bon port ou s'il n'avait pas intérêt à changer de capitaine. Nous avons pu donner l'impression, l'un et l'autre, d'être en conflit constant. Ce n'était pas vraiment le cas, même s'il faut reconnaître que nos relations étaient parfois très tendues. J'avais mes idées, il avait les siennes, et elles n'étaient pas toujours convergentes !

La communication médiatique, terrain miné

La vraie source de crispation venait de nos rapports aux médias. Nous avions de fréquents différends sur les déclarations que je désirais faire, ou les interviews que je souhaitais donner, soit parce que Laurent Wauquiez n'était pas d'accord avec mes propos, soit parce qu'il aurait préféré s'en charger lui-même. C'est assez rare, il est vrai que le patron d'un établissement public s'exprime dans la presse ; mais j'estimais qu'il était essentiel de passer des messages au public et aux observateurs comme aux agents. Quel meilleur moyen de le faire qu'un entretien dans un grand quotidien !

Le problème existait déjà quand j'étais à la tête de l'ANPE. Jean-Louis Borloo m'avait appelé un soir à minuit, veille de la publication dans *Le Monde* d'une interview que j'avais accordée sur la discrimination à l'emploi pour me rappeler qui était le ministre de l'Emploi. Je lui ai proposé de renoncer à faire paraître l'interview. Il a refusé. Il est vrai que *Le Monde* demeure un média symbolique, plus axé sur la politique que les affaires économiques comme *La Tribune* ou *Les Echos*, où je m'exprimais souvent.

Mais, dans une opération de transformation aussi importante et complexe que Pôle emploi, confrontée à une crise économique majeure et à de fortes tensions sociales internes, ne rien expliquer, ne pas répondre aux journalistes, ne pas communiquer aurait été suicidaire. Et qui pouvait mieux le faire que celui qui dirigeait Pôle emploi ? À l'égard des collaborateurs de l'établissement, ma parole sur le fonctionnement de l'établissement ou sur ses projets était légitime et nécessaire. Même si j'ai bien conscience que cette liberté d'expression pouvait agacer, je n'ai jamais envisagé d'y renoncer.

J'ai vécu moi-même quelques moments désagréables en prenant connaissance de certaines interventions politiques dans les médias. Par exemple Laurent Wauquiez s'exprima un matin sur Europe 1, répondant à Marc-Olivier Fogiel qui lui demandait de mettre une note à Pôle emploi. Sa réponse : 11/20. Pour toutes les personnes qui travaillaient d'arrache-pied - dont moi - cette note a été vécue comme un soufflet.

En revanche, il y avait un sujet sur lequel je ne m'exprimais jamais : celui de l'assurance chômage. C'était le pré carré des partenaires sociaux et je n'imaginai pas exprimer mon avis sur les négociations en cours. Prudence nécessaire même si, dans bien des cas, j'aurais eu des choses à dire.

En phase sur les grandes lignes de la stratégie

Malgré les différends, nous étions néanmoins en phase sur les grandes lignes de la stratégie. Lorsque j'ai proposé de mettre un frein au principe de métier unique, Laurent Wauquiez m'a soutenu. Il a accepté que le calendrier de mise en place de l'entretien unique d'inscription soit décalé. Bien souvent, il a été à l'origine de propositions, nourries par ses nombreux déplacements sur le terrain. Ainsi, c'est lui qui a soulevé la problématique des programmes informatiques, très lourds et peu coordonnés au début de la fusion. Un conseiller ANPE placé dans une agence mixte ne pouvait pas travailler sur un poste Assedic, faute de compatibilité entre les deux systèmes informatiques. L'accès aux catalogues de formation était source de nombreux bugs. Laurent Wauquiez, lors de ses passages dans les agences, avait pris conscience de ces dysfonctionnements et faisait remonter un certain nombre de sujets. Evidemment, ses visites plongeaient dans la panique les directeurs régionaux, qui craignaient ses reproches. En général, il faisait le parcours du demandeur d'emploi d'un bout à l'autre de l'agence. Puis il réunissait les agents, à qui il demandait de s'exprimer sur leurs difficultés. Certains étaient tétanisés, mais beaucoup parlaient très volontiers. Sur certains sujets sensibles, Laurent Wauquiez a toujours choisi une attitude prudente, pour ne pas jeter de l'huile sur le feu. À l'automne 2009, la montée des risques psychosociaux et des tentatives de suicide au sein de Pôle emploi l'a conduit à plusieurs reprises à réfuter publiquement la comparaison entre Pôle emploi et France Telecom.

De mon côté, j'ai reconnu le bien-fondé de certaines de ses propositions, auxquelles je n'adhérais pas d'emblée comme la grande consultation Internet menée auprès des demandeurs d'emploi pour qu'ils s'expriment sur leurs besoins. J'étais d'abord réticent à cette idée, craignant que, la boîte de Pandore ouverte, nous soyons submergés de revendications auxquelles nous ne serions pas capables de répondre. J'ai fini par obtempérer, mais en gardant la main sur le questionnaire. En complément des questions sur le taux de satisfaction à l'égard de Pôle emploi, j'ai proposé d'orienter les questions sur les freins à l'embauche ressentis par les demandeurs d'emploi, afin d'identifier les services que l'on pourrait mettre en œuvre. Les résultats du questionnaire nous ont permis d'avancer dans la bonne direction. Tenant compte des résultats de la consultation, nous avons ainsi donné la possibilité aux demandeurs d'emploi de contacter leur conseiller par mail quand ils le souhaitent ou de mettre leur CV en format *word* dans leur espace personnalisé. Nous leur donnons désormais directement des informations sur le marché du travail et les métiers les plus demandés dans leur région. Le questionnaire nous a également permis de mesurer les très grandes difficultés de retour à l'emploi rencontrées par certains publics, soit par manque de formation, soit par le décalage entre leur formation et les besoins du marché du travail, soit par d'importants soucis personnels. Cela concerne tout de même près de 50 % des demandeurs d'emploi. Cette enquête nous a ainsi apporté de nombreuses clés de compréhension sur les aspirations de nos clients. Elle nous a également permis de hiérarchiser nos services. Neuf services sur dix évoqués et attendus par les demandeurs d'emploi existaient déjà, mais n'étaient pas suffisamment visibles. C'était le cas des données sur le marché du travail, publiées sur Internet, mais parfois difficiles d'accès ou présentées de façon trop technique. Ou des aides à la mobilité, dont un grand nombre de demandeurs d'emploi ignoraient l'existence. Cette consultation nous a conduits à améliorer la présentation des offres de service, en simplifiant l'accès à l'information.

Élus locaux : la pression du terrain

La loi créant Pôle emploi avait été votée sans difficulté. Mais les députés et sénateurs, élus locaux, ont bientôt pris conscience de la complexité de la mise en application sur le terrain. Pôle emploi déchaînait les passions, y compris chez les parlementaires. Je les rencontrais régulièrement pour mieux comprendre leurs préoccupations, faire passer des messages, régler quelques problèmes locaux.

Au printemps 2009, j'ai été auditionné par la commission des Finances et la commission des affaires sociales du Sénat puis, le lendemain, par la commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale. La première audition, présidée par Jean Arthuis s'est déroulée dans une ambiance assez sereine. Les sénateurs — une quinzaine - ont posé des questions souvent techniques, mais avec mesure et dans le plus grand calme. Ce fut une tout autre paire de manches devant la commission de l'Assemblée nationale, avec soixante-dix députés présents, dont une bonne

partie de l'opposition, sous la présidence de Pierre Méhaignerie. Jamais on n'avait vu autant de parlementaires présents pour une audition. L'épreuve a duré près de trois heures, dans un feu nourri de questions, sur un ton parfois accusateur : « Pourquoi la fusion n'avance-t-elle pas ? » « Mes électeurs me disent qu'à l'agence de Pôle emploi, ils n'ont pas été reçus depuis plusieurs mois. » « Comment parviendrez-vous à fusionner les métiers ? » Bref, tous les sujets internes ou externes ont été passés au scanner. Un député de la majorité a même pris la parole pour dire qu'il venait de composer le 3949 et qu'un interlocuteur lui avait répondu en moins de trente secondes. Dans le cas contraire, ma position aurait été intenable. Cet examen de passage s'est finalement plutôt bien déroulé. Un an après, j'ai été de nouveau auditionné par la commission des Affaires sociales dans un climat beaucoup plus serein.

Quant aux attaques personnelles, la palme revient à Benoît Hamon, porte-parole du PS. Au début 2010, alors que nous avions publié des chiffres du chômage franchement mauvais. Pourtant Benoît Hamon a fait dans la foulée une déclaration fracassante à la radio, affirmant que les chiffres publiés étaient truqués et que le directeur général de Pôle emploi était une « canaille ». J'ai aussitôt contre-attaque en déclarant que je me réservais de droit de porter plainte pour injure et diffamation. Ce que je n'ai finalement pas fait. J'étais d'autant plus en colère contre lui qu'il avait été conseiller technique au cabinet de Martine Aubry, alors ministre du Travail, et savait très bien qu'il était impossible de truquer les chiffres du chômage. Hormis cet épisode, je n'ai pas connu de différends graves avec d'autres députés de l'opposition, y compris les spécialistes de l'emploi, comme Jean-Pierre Gilles ou Gaétan Gorce. Nous entretenions des rapports courtois et ils ne m'ont jamais attaqué personnellement, pas plus qu'ils n'ont remis en cause l'existence de Pôle emploi.

Christine Lagarde, le sourire de la conciliation

Ministre de l'Économie et des Finances, Christine Lagarde avait reçu le dossier de la fusion dès la préparation du projet de loi. Elle avait mené la concertation avec les partenaires sociaux, puis assuré les débats au Parlement jusqu'au vote de la loi. Avec l'arrivée de Laurent Wauquiez, elle s'est éloignée pour se consacrer à d'autres priorités, mais elle est revenue dans la partie à partir de l'automne 2009, face aux difficultés de la mise en place opérationnelle de la fusion. J'ai le souvenir de moments détendus et sympathiques où nous abordions les sujets d'actualité de Pôle emploi et prenions les décisions indispensables. Elle apportait une touche de convivialité à ces rendez-vous, qui ont beaucoup contribué à pacifier les conflits latents.

François Fillon : un soutien précieux

Le Premier ministre s'est lui aussi déplacé dans plusieurs agences de Pôle emploi. Son cabinet, dont Jean-Paul Faugère ou Eric Aubry, a beaucoup œuvré pour me faciliter la tâche. Pendant toute la période de fusion, nous nous retrouvions tous les quinze jours dans le bureau du conseiller social du Premier ministre, avec la conseillère technique de l'Élysée, le directeur de cabinet de Laurent Wauquiez et le conseiller technique d'Eric Woerth, alors au ministère du Budget, pour traiter les sujets en direct et obtenir les arbitrages nécessaires, notamment sur la convention collective que j'étais en train de négocier avec les syndicats.

Après le fameux épisode de la note de 11/20 attribuée à Pôle emploi, le Premier ministre m'a demandé de passer le voir et l'a fait savoir à la presse, expliquant que le directeur général de Pôle emploi l'avait informé de l'avancée des travaux et qu'il lui avait manifesté toute sa satisfaction.

Nicolas Sarkozy fait un tabac à Pôle emploi

Quant à Nicolas Sarkozy, il est souvent venu dans des agences de Pôle emploi pour soutenir la fusion, plus qu'aucun président de la République auparavant. Mais son implication n'a jamais été aussi fortement ressentie qu'au cours d'une réunion que j'avais organisée pour les cadres de Pôle emploi le 23 novembre 2009. Cette journée rassemblait l'ensemble des directeurs d'agence, des directeurs territoriaux et régionaux, soit 1 800 personnes pour fixer les perspectives de Pôle emploi, un an après la fusion. Son discours sonnait juste, reconnaissant les difficultés de chacun pour mener à bien la fusion, saluant les efforts réalisés et insistant sur la nécessité d'un tel projet, autant que sur l'amélioration de leurs conditions de travail. La salle, pourtant pas nécessairement acquise au Président, a visiblement apprécié la chaleur et la teneur des propos, à en juger par l'applaudimètre

en fin de discours. Cette intervention a été ressentie comme un geste fort de considération. Même de nombreux syndicalistes, pourtant peu suspects de complaisance pour le pouvoir politique en place, ont apprécié cette visite. Bref, un pari risqué, mais un pari réussi.

Chapitre VII

SYNDICATS : SCÈNES ORDINAIRES DE LA VIE CONJUGALE

Engager et mettre en œuvre une fusion entre deux entreprises impose un dialogue social constant avec les organisations syndicales et les instances représentatives du personnel. Relais des attentes des personnels, porteuses de leurs revendications, elles sont pour la direction des interlocuteurs essentiels autant qu'obligatoires. L'enjeu était d'autant plus important que la décision avait été prise de doter Pôle emploi d'un régime de négociation et de concertation issu du Code du travail et non des méthodes classiques appliquées habituellement dans l'administration ou dans les établissements publics de l'État, où, au final, c'est l'employeur ou l'État qui décide de façon unilatérale. Cela me paraissait indispensable pour garantir une modernisation du dialogue social dans un établissement public. J'avais eu l'occasion, lorsque je dirigeais l'Établissement français du sang, de constater combien, même dans un établissement public de l'État, un dialogue social régi par le Code du travail pouvait se révéler bénéfique à tous.

L'une de mes premières préoccupations, dès ma nomination à la tête de l'instance de préfiguration, fut de prendre contact avec les syndicats pour évoquer les grands chantiers, le calendrier et la méthode de travail. Le début d'un dialogue nourri..., et trop souvent conflictuel.

L'ANPE et les Assedic disposaient chacun de syndicats forts et puissants. Mais ils présentaient des différences assez profondes, Marqués par la dimension « secteur public » à l'ANPE ; clairement animés d'une logique privée et fortement alliés à leurs confédérations syndicales aux Assedic.

À l'ANPE, la culture syndicale était alors fortement dominée par le SNU, Syndicat national unifié, affilié à la FSU, produit d'une scission avec la CFDT. La CFDT de l'ANPE, en opposition marquée avec la confédération, avait décidé de claquer la porte au début des années 2000, quand Nicole Notat engagea la réforme de l'assurance chômage qui conduisit l'Unedic à financer le retour à l'emploi et les mesures actives. Cette décision a créé un schisme au sein de la CFDT de l'ANPE, et la grande majorité de ses membres sont partis avec armes et bagages pour créer le SNU. Ce syndicat constituait la force dominante à l'ANPE ; plus de 30 % des agents votaient pour lui.

Les autres organisations pesaient beaucoup moins lourd : la CFDT avait été quasiment balayée par la création du SNU ; la CGT et FO étaient au coude à coude, suivis par la CGC, le SNAP, un syndicat autonome affilié à la CFTC, puis l'UNSA.

Caractéristique de cette époque, la contestation l'emportait sur la négociation, situation assez classique au sein de la Fonction publique, où l'État conserve la primauté de la décision, consulte les syndicats, et, en cas de désaccord, passe en force. Qu'il s'agisse des réformes de l'ANPE ou de l'évolution du statut des agents, après discussions, la décision unilatérale finissait toujours par s'imposer.

Une position de guerre des tranchées

Cette culture ne nous avait pas préparés aux négociations, tant du côté des syndicats que de la direction. Mes relations avec les syndicats de l'ANPE avaient été parfois tumultueuses ; nous passions des heures dans des commissions consultatives paritaires nationales - l'équivalent d'un comité d'entreprise -souvent sans aboutir à un quelconque résultat. Parfois, des échanges intéressants et constructifs m'incitaient à modifier une décision, mais la plupart du temps, nous menions une guerre de positions sans grand intérêt, ponctuée parfois de fortes tensions, notamment lors de la réforme du statut de l'ANPE qui permettait de créer des filiales.

Malgré ces épisodes houleux, nous avons signé des accords importants : mise en place d'une mutuelle obligatoire, intégration des personnes handicapées, développement des compétences et de la formation. Mais la culture de négociation n'était pas prédominante.

Assedic : une main de fer dans un gant de velours

J'ai découvert la culture des syndicats des Assedic lors de ma nomination à l'instance de préfiguration. Lors de la première réunion de ce qui tenait lieu de comité central d'entreprise à l'Unedic, j'ai été frappé par le ton qui y régnait, extrêmement différent des ambiances que je connaissais à l'ANPE : tout se passait dans la courtoisie la plus extrême, « Monsieur le directeur général, nous vous remercions de bien vouloir participer à cette séance d'information et de consultation du CNIC... » Le secrétaire de l'instance organisait les temps de parole dans la plus grande discipline, interrompant ses collègues en cas de dépassement. Sous cette grande politesse, on sentait une extrême dureté sur le fond : la main de fer dans un gant de velours. Les syndicats ne cédaient sur rien. Ils étaient très polis, mais utilisaient toutes les armes du Code du travail pour bloquer les décisions qui ne leur convenaient pas. Contrairement aux élus de l'ANPE, ils étaient rompus à la négociation. Ce qui est logique, la négociation étant la mère nourricière de l'Unedic.

Lorsque ces deux cultures syndicales, radicalement différentes, se sont rencontrées, le choc a été terrible. Tout d'abord, parce que les représentants ne se connaissaient pas entre eux. L'avantage était dans le camp des « mono-appartenants ». Par exemple, le SNU et l'UNSA n'existaient qu'à l'ANPE et ils n'avaient pas besoin de s'accorder avec les syndicats Assedic. Au contraire, tous les autres syndicats de l'ANPE avaient leur alter ego à l'assurance chômage. Or le moins qu'on puisse dire, c'est qu'ils ne partageaient pas du tout les mêmes idées. Par exemple, FO côté ANPE était viscéralement attachée au statut public des personnels, alors que FO côté Assedic demandait que le futur établissement soit reconnu comme une structure de droit privé, avec des salariés sous statut privé.

Lorsqu'il s'est agi de les réunir pour discuter des sujets de fond, ils devaient déjà se mettre d'accord entre membres d'un même syndicat, puis entre les différents syndicats. La meilleure façon de parler d'une seule voix, c'était de s'opposer à la direction. Ce qu'ils ont fait avec beaucoup de détermination et d'enthousiasme.

Sur la forme, les premières réunions de négociation ont été une véritable épreuve de force. Nous avons dû négocier un certain nombre d'accords avant la fusion. Après l'accord de méthode pour la négociation de la convention collective, nous avons négocié et signé un accord sur les modalités de gestion transitoire du personnel, notamment en matière de recrutement.

Autre sujet de discussion : le reclassement du personnel chargé des recouvrements des contributions d'assurance chômage. Environ 1500 personnes étaient concernées. Il était prévu que cette activité soit transférée aux Urssaf au plus tard le 1^{er} janvier 2012. Je souhaitais, comme les syndicats, que ce transfert se fasse au plus vite pour ne pas laisser les personnels dans l'incertitude. Nous avons donc négocié et signé, avant la fusion, un accord sur les reclassements des personnels du recouvrement.

Un terrain miné nous attendait : pour créer le nouvel établissement, nous devons commencer par consulter les instances du personnel : comités d'entreprise des Assedic, l'instance centrale qu'était le CNIC, les CCPR (comités de région) ainsi que le CCPN (comité national) de l'ANPE. Ces consultations préalables étaient obligatoires. En cas de manquement, nous risquions le délit d'entrave. Une de mes premières missions a été de mettre en place ces consultations, menées tambour battant avec trois ou quatre séries de réunions, pour l'information et la consultation. Nous avons fini par recueillir une majorité d'avis et créer enfin Pôle emploi, malgré les contentieux engagés.

Je crois que certains représentants du personnel ne se sont pas remis d'avoir échoué à retarder la fusion. Faire traîner pendant six mois, ou même trois mois, un processus qu'ils savaient être inéluctable, aurait été une victoire pour eux, et aurait consacré l'échec de la direction puisque je m'étais engagé à ce que Pôle emploi soit sur pied avant la fin de l'année 2008. Le ressentiment qui en a découlé a fait tache d'huile sur la façon dont se sont ensuite déroulés les processus de consultation sur des sujets aussi essentiels que la création des agences mixtes en 2009.

Dès la création de Pôle emploi, des instances provisoires de consultation ont été mises en place car il était impossible d'organiser immédiatement des élections professionnelles. Au niveau national, l'instance transitoire réunissait soixante-dix personnes qui, bien souvent, n'avaient aucune envie de traiter les sujets à l'ordre du jour et multipliaient motions de procédure sur motions de procédure. C'est dans cette ambiance très peu sereine que je devais mettre tout ce monde autour de

la table pour délibérer d'un sujet majeur, à savoir l'unification des deux réseaux d'agences en créant des agences mixtes, où l'on devait rassembler l'ensemble des personnels et simplifier la vie des demandeurs d'emploi. Or, tant que je n'avais pas consulté les CCE d'une part, et les CE d'autre part, le projet restait bloqué. Il fallut quatre mois (et un procès gagné) pour obtenir l'avis du CCE sur l'unification des réseaux, et plus d'une année dans certaines régions pour recueillir l'avis du comité d'entreprise. Ce fut une véritable guerre de tranchées dont les demandeurs d'emploi et les salariés furent trop souvent les victimes collatérales.

La tentation de retarder l'échéance à tout prix

Malgré ces blocages répétés, quand il y avait urgence, les syndicats acceptaient de voter. Ce fut le cas en ce qui concerne la mise en place des plateformes téléphoniques pour résoudre, à l'été 2009, les dysfonctionnements du 3949.

Mais la tentation de retarder l'échéance au maximum prenait généralement le dessus. Après la résistance sur les sites mixtes, le tir s'est concentré sur la mise en place de l'entretien unique d'inscription qui devait permettre, au cours d'un seul entretien, d'inscrire, d'indemniser et de réaliser le diagnostic professionnel. Les discussions ont débuté au printemps 2009 mais nous avons préféré suspendre le projet en novembre du fait de la difficulté de la concertation, mais également parce que nous n'étions pas prêts à assurer cette nouvelle étape de la fusion. Aller trop vite risquait de tout casser.

Personne n'est gagnant à ce jeu qui consiste à faire traîner les décisions au maximum. En 2011, le fonctionnement des instances demeure chaotique et je me suis souvent posé la question de savoir si on peut réellement appliquer les règles du Code du travail dans un établissement public de l'État. Dans une entreprise classique, si vous devez conduire un changement, fermer des usines, vous avez l'obligation de consulter le comité d'entreprise. Si l'avis tarde, l'entreprise risque la faillite. Dans un établissement comme Pôle emploi, personne n'imagine qu'il puisse faire faillite. Freiner des décisions qui doivent passer en CCE n'a que peu d'impact. La seule corde de rappel pourrait émaner, soit des clients, soit des personnels qui ne supportent plus l'immobilisme.

Mais il est vrai que le calendrier et le rythme imposés à Pôle emploi, tout comme les exigences supplémentaires du gouvernement et des partenaires sociaux n'offrent pas le temps nécessaire à la concertation. Et, si j'ai bien souvent été agacé de la manière dont se déroulait la concertation au sein des instances, je dois reconnaître que la direction portait parfois, bien qu'involontairement, une partie de la responsabilité.

Dans la négociation, le salut

Là où nous avons très bien travaillé, c'est dans les domaines de la négociation sociale. Entre 2009 et 2010, nous avons signé la convention collective nationale, négociée en cinq mois, puis un accord senior, un accord sur le transfert des techniciens et psychologues d'orientation de l'AFP A (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) à Pôle emploi. En tout, une dizaine d'accords signés sur cette période.

Certains ont été plutôt généreux car le personnel et les syndicats exprimaient un réel besoin d'harmonisation : le fait de travailler dans un même lieu, avec des responsabilités équivalentes, et avec un différentiel de salaire de 20 % entre certaines personnes, est devenu rapidement insupportable. Il y avait de quoi déclencher une guerre civile. Les négociations ont commencé en février 2009. Comme les discussions patinaient, à la fin du printemps, Jean-Claude Mailly, secrétaire général de FO, m'a pressé d'en finir et m'a désigné l'interlocuteur avec lequel prendre langue. Un négociateur hors pair avec lequel nous avons pu fixer les bases de l'accord. Tout comme je l'ai fait plus tard avec la CFDT et la CGC.

Fin juillet 2009, nous avons remis à plat la négociation, en nous donnant deux mois dès la rentrée de septembre, avec un calendrier très serré de réunions. Mon souhait était de voir le texte final signé fin octobre, avant les premières élections professionnelles de Pôle emploi, afin de garder le temps nécessaire pour préparer la mise en œuvre du droit d'option dès le 1^{er} janvier 2010. Certains n'y croyaient pas mais tous ont embrayé, y compris la CGT. Je dois d'ailleurs reconnaître qu'un des meilleurs négociateurs était le représentant CGT venant des Assedic, un Breton truculent,

très au fait des mécanismes d'une convention collective, doté d'un humour ravageur, et dont la sonnerie de portable, « L'Internationale », mettait beaucoup d'ambiance dans les réunions.

Finalement, à la mi-novembre, nous avons enfin réussi à trouver un accord avec cinq syndicats sur sept : FO, CFDT, CFTC, CGC et UNSA. En bonne logique, n'ont pas signé la CGT et le SNU, qui restaient viscéralement attachés au statut public.

Le jour où j'ai achevé la négociation, j'ai ressenti un immense soulagement. Cette période avait été éprouvante. Mais j'avais le sentiment que quelque chose d'important s'était construit au fil des mois. Même si les négociations sont dures, l'émotion circule, entre humour et coups de gueule, des relations se créent. Un respect mutuel s'est installé. Même les syndicats qui ne pouvaient pas signer reconnaissent que le texte apporte des garanties importantes au personnel.

Des élections professionnelles qui ont figé les rapports de force

FO détenait un excellent argument électoral : le syndicat, fer de lance de la négociation, avait signé une convention qui préservait l'essentiel des acquis des Assedic et qui augmentait les salaires des agents de droit public. Le SNU lui a fait campagne contre la convention. Je pensais que ceux qui avaient signé la convention bénéficieraient d'une prime à la signature. Cela n'a finalement pas été le cas. Les résultats ont figé les rapports de force qui préexistaient auparavant. Le SNU a plutôt bien tiré son épingle du jeu - premier syndicat à l'ANPE, il l'est resté à Pôle emploi avec 19,5 % des voix -, alors que FO qui espérait passer premier syndicat a échoué d'un point. Derrière, la CGT affichait 16 %, la CFDT 14 %. Quant à la CGC avec 10,1 % des voix, elle a bien failli ne plus être représentative, un paradoxe compte tenu du poids de l'encadrement dans Pôle emploi.

Bref, les élections professionnelles n'ont pas vraiment changé le rapport de force et n'ont pas non plus permis l'émergence d'une culture de concertation. Dommage pour les directeurs régionaux mis à rude épreuve dans leurs réunions de comité d'entreprise. En général, les directeurs issus des Assedic étaient plus à l'aise dans les négociations que ceux venant de l'ANPE car plus habitués à cet exercice. Il arrive même que certains directeurs régionaux ex-ANPE expriment leur désarroi devant le changement de leur métier et le fait qu'ils doivent consacrer 20 % à 30 % de leur temps aux relations syndicales. Ils préféreraient retrouver le cœur de leur métier, à savoir aider les demandeurs d'emploi à retrouver un travail et les entreprises à recruter. Cela a été pour eux un vrai choc culturel et ils éprouvaient le sentiment d'y perdre un peu leur âme. Malgré ce malaise et grâce à un réel effort, ils ont fini par s'inscrire dans cette démarche et apprendre leur nouveau métier.

La patate chaude de la classification des métiers

Avec la signature de l'accord national et les accords régionaux sur le temps de travail, le plus dur est fait. Le seul chantier très complexe, qui relève à la fois de la négociation et de la transformation, concerne la classification des emplois. Ce sujet, je n'ai pas voulu l'aborder dans la convention collective parce que je n'avais aucune certitude sur le contour des nouveaux métiers. Nous étions partis sur l'idée du métier unique, avant de nous rendre compte que ce concept était impossible à mettre en œuvre et, en plus, inutile. Allait-on garder deux métiers différents ? Quel était le socle commun de compétences ? Existerait-il un métier transverse ? Comment intégrer les compétences des personnes venant de l'AFPA sur la partie de l'orientation ?

Si la classification est un sujet si sensible, c'est qu'elle est l'expression même de la valeur qu'on attribue à chacun des métiers. Un conseiller en charge du placement des demandeurs d'emploi sera-t-il payé plus, moins ou autant qu'un agent chargé de leur indemnisation ? Certaines compétences doivent-elles être mieux rémunérées que d'autres ou bien faut-il accorder le même salaire à tous les agents de Pôle emploi ? La technicité, plus présente dans les métiers des ex-Assedic, doit-elle être plus ou moins bien cotée que la dimension relationnelle, essentielle dans l'accompagnement vers l'emploi ? La prise en compte de nombreux critères ; technicité, complexité, initiative et autonomie, dimension relationnelle... doit permettre ensuite de définir une nouvelle grille de salaires. Or chacun redoute d'affronter cette question par crainte de provoquer un retour des réflexes identitaires.

Petits procès entre amis

Le statut de Pôle emploi a été au cœur des actions en justice portées par les syndicats. La loi créant l'établissement est restée très imprécise sur son statut juridique : pour ne pas donner le sentiment d'une étatisation, le gouvernement n'a pas voulu préciser dans la loi qu'il s'agissait d'un établissement public administratif, ce qui était sa nature même, en dépit des dérogations qui lui étaient accordées pour tenir compte des contraintes de son fonctionnement. Pôle emploi a été qualifié d'institution nationale publique, avec un personnel de droit privé. Il dépend du secteur public, mais la gestion de sa comptabilité est privée. Il n'est pas soumis au code du domaine de l'État, ni au régime des marchés publics de l'État. Pôle emploi est une sorte d'Ovni du secteur public. Ce statut hybride a posé de multiples problèmes, notamment en cas de conflit avec les instances du personnel : quelle juridiction est habilitée à trancher ? Doit-on aller devant le juge administratif ou le juge judiciaire ? J'ai toujours considéré que nous devions appliquer le Code du travail et que par conséquent, les conflits devaient être portés devant le juge judiciaire. A une nuance près : le juge ne pouvait pas décider d'imposer des pénalités à Pôle emploi ou de suspendre certaines mesures d'organisation du service public, car elles relevaient de décisions de la puissance publique, qui ne pouvaient être jugées que par un tribunal administratif. Les syndicats considéraient, quant à eux, que le juge judiciaire était habilité à légiférer sur l'ensemble des conflits inhérents à Pôle emploi. Nous avons connu beaucoup de procès pendant cette période agitée que fut la mise en place de la fusion. Nous les avons tous gagnés, sauf ceux qui ont eu lieu en Ile-de-France, où le juge de première instance, puis le juge d'appel ont condamné Pôle emploi pour défaut de consultation du comité d'entreprise sur les sites mixtes. Les astreintes à payer étaient extrêmement élevées : plus de 100 000 euros. Nous nous sommes pourvus en cassation. Notre avocat, Maître Lyon-Caen, spécialiste incontesté du Code du travail, ne m'avait pas caché ses incertitudes sur le résultat, juste avant son décès brutal début 2011. Et pourtant, nous avons gagné au-delà de nos espérances. La Cour de cassation a cassé tous les jugements, estimant que les conflits portant sur la consultation des instances du personnel, s'agissant de mesures d'organisation du service public, relevaient de la justice administrative.

Il y eut aussi quelques plaintes au pénal pour délit d'entrave ou discrimination syndicale. Ce sont sans doute celles qui m'ont le plus atteint, tant elles me paraissaient profondément injustes, compte tenu du temps que nous consacrons à l'échange collectif, avec tous les syndicats sans exception.

Risques psychosociaux : le danger de l'engrenage

Comme dans toutes les entreprises, des tentatives de suicide ont eu lieu parmi nos collaborateurs. Un salarié de Pôle emploi a mis fin à ses jours sur son lieu de travail, au début de l'année 2009.

Ces situations sont dramatiques pour les agents, la famille et les collègues de travail. En tant que directeur général et responsable de la mise en œuvre de la fusion, au-delà de la compassion que j'éprouvais pour ceux qui attentaient à leur santé ou à leur vie, je me sentais particulièrement concerné par ces drames. Quelles qu'aient été les raisons profondes de ces tentatives de suicide, on ne pouvait exclure que les changements en cours, notamment la mise en place des agences mixtes, les nouvelles affectations des managers, les modifications de conditions de travail, aient pu ajouter des angoisses supplémentaires aux soucis personnels. Les cas du Technocentre de Renault ou de France Telecom étaient bien là pour le rappeler.

Chaque fois qu'un tel événement se produisait, le Comité central d'entreprise ne manquait jamais de désigner la direction, responsable du mal-être des salariés, même si nous savions tous que, dans la plupart des cas, les raisons personnelles avaient été déterminantes. Pendant plusieurs mois, les syndicats ont beaucoup véhiculé les accusations envers la direction quant à la responsabilité de ces drames. Jusqu'au jour où je leur ai dit : « Attention, à force d'en faire un élément de votre discours externe et interne, vous courez le risque de susciter un effet de contagion. » Je parlais d'expérience. Je me souviens d'une époque en 2007 où des agences de l'ANPE étaient incendiées, une véritable épidémie d'incendies clairement identifiés comme volontaires. Or plus on en parlait, plus les agences brûlaient, jusqu'à une par semaine. Un jour, un agent a été arrêté parce qu'il avait publié sur son blog un billet incitant les pyromanes à venir mettre le feu à son agence. Les incendies ont immédiatement cessé.

En ce qui concerne les suicides, mon avertissement a d'autant plus porté qu'un soir, un représentant syndical a tenté de porter atteinte à ses jours après avoir envoyé un SMS à ses collègues expliquant qu'il avait l'intention de passer à l'acte devant l'incompréhension de la direction. Fort heureusement, les pompiers sont intervenus à temps. J'ai été prévenu le lendemain très tôt et j'ai immédiatement appelé mes correspondants syndicaux pour les mettre en garde devant l'escalade et les risques pour tous. Et de fait, depuis cet événement, la situation s'est nettement améliorée. Je ne nie pas qu'il y ait encore des drames personnels. Lorsqu'une situation dramatique survient, je demande immédiatement aux directeurs régionaux de prévenir le secrétaire du CHSCT, d'envoyer sur place un membre de l'encadrement régional et de faire appel à une cellule de soutien psychologique. Et les syndicats ne brandissent plus ces drames comme étant la preuve d'une fusion difficile.

Je comprends la force de ces événements qui traduisaient un réel sentiment d'inquiétude. Les salariés ont connu des moments difficiles, comme l'a montré l'enquête que nous avons menée sur les risques psychosociaux. Réalisée à l'automne 2009 auprès de 45 000 salariés, elle comprenait 50 questions sur le rythme de travail, leur relation avec le management, leur compréhension des évolutions en cours... Leur était également demandé s'ils pensaient que leurs chefs étaient à l'écoute de leurs difficultés. Les résultats furent alarmants. Nous avons obtenu plus de 50 % de réponses sur lesquelles 70 % des salariés s'estimaient en situation de travail tendu. Beaucoup mettaient en avant la perte de leur identité professionnelle et leurs difficultés à répondre aux questions qui leur étaient posées par les demandeurs d'emploi.

Il faut le reconnaître, les conditions de travail s'étaient dégradées du fait de la charge de travail et des réaménagements provisoires des agences. Sans compter les incivilités ou les agressions verbales et physiques dont sont trop souvent victimes les conseillers de Pôle emploi.

Un bilan en demi-teinte

Après trois années de négociations, de concertation, de réunions bilatérales, de mouvements de grèves, le dialogue social au sein de Pôle emploi est loin d'être apaisé, c'est indéniable. Et si des relations personnelles se sont nouées entre les représentants syndicaux et la direction, elles ne sauraient tenir lieu d'une concertation sociale digne de ce nom dans un établissement de 50 000 salariés. Bien souvent, je me suis demandé si la forme de nos relations - celle du Code du travail dans un établissement public - avec des comités d'entreprise qui doivent être consultés sur tous les projets de transformation, est réellement adaptée à une structure publique. Mais je ne peux me satisfaire à l'idée que seule l'action unilatérale de l'employeur public, après un semblant de négociation, soit la solution dans une entreprise de la taille de Pôle emploi. Je l'ai constaté à plusieurs reprises au cours de ces années : la négociation, le dialogue, la discussion, même informels, font bien souvent émerger des idées, des solutions qui n'auraient pas vu le jour autrement. De plus, les contre-pouvoirs sont nécessaires pour forcer la direction à reconsidérer ses décisions afin de mieux prendre en compte les risques psychosociaux que leur mise en œuvre peut engendrer.

Il n'en reste pas moins que Pôle emploi ne pourra évoluer sereinement tant que direction et syndicats resteront dans une posture de confrontation permanente. Les efforts pour y parvenir sont sans doute à réaliser des deux côtés. Nous avons fait un bout de chemin, mais la route est encore longue.

Chapitre VIII LE CHOC DES CULTURES

Toutes les entreprises qui se sont engagées dans des fusions savent que la principale difficulté est de faire coexister dans un même ensemble des salariés porteurs d'histoires et d'attentes parfois radicalement différentes, qu'il faut amener peu à peu à une nouvelle culture d'entreprise. Pôle emploi n'a pas échappé à cette règle, tant les cultures des deux maisons d'origine étaient différentes.

Le vécu et les fondamentaux de l'ANPE m'étaient naturellement beaucoup plus familiers que ceux des Assedic, dont je n'ai vraiment découvert la culture d'entreprise qu'au moment où j'ai pris mes fonctions de responsable de l'instance nationale de préfiguration.

Dès mon arrivée en 2005, j'ai été impressionné par la très forte identité de la maison ANPE, forgée au cours de ses quarante ans d'existence. Elle n'avait pourtant pas échappé à des transformations radicales : tout d'abord sous la houlette de Michel Bon, qui a dirigé l'ANPE pendant deux ans, entre 1993 et 1995, avant de prendre la direction de France Telecom, puis avec Michel Bernard, qui lui a succédé. Mais la très forte dimension de service public, cœur de la culture ANPE, a toujours prévalu. Les agents se définissaient comme les agents du service public de l'emploi, avec toutes les valeurs inhérentes à cette mission : égalité d'accès, service au client, prise en compte des besoins de chacun...

Aux Assedic, cette dimension n'était pas mise en avant. L'assurance chômage ne se considérait pas comme un service public, mais comme un service d'intérêt général chargé de distribuer des allocations chômage. Lorsque la loi de Cohésion sociale du 18 janvier 2005 a intégré l'assurance chômage dans le service public de l'emploi, beaucoup de dents ont grincé dans les Assedic. Pourtant, les missions des deux maisons n'étaient pas si différentes que cela : il s'agissait de s'adresser à des personnes dans le besoin, et de leur apporter des services, soit d'indemnisation, soit de placement.

Le deuxième pilier de l'ANPE était la relation avec l'entreprise. C'est Michel Bon qui avait impulsé cette nouvelle dimension à l'ANPE, dont les missions ne devaient plus être consacrées uniquement au service des demandeurs d'emploi, mais également aux entreprises. Les équipes se sont alors organisées au sein des agences de l'ANPE par secteur d'activité : bâtiment, restauration, services aux personnes... Cette professionnalisation constituait un élément de fierté pour les agents qui passaient d'une logique de service social pour demandeurs d'emploi à un statut d'acteurs du marché du travail et du monde économique. Cette évolution a fortement imprégné la culture de l'ANPE. L'organisation sous forme d'équipes professionnelles présentait beaucoup d'avantages — notamment la connaissance des métiers, des entreprises - mais un inconvénient : elle pouvait freiner les changements d'orientation professionnelle pour les demandeurs d'emploi. L'équipe professionnelle était en effet en relation avec les entreprises et les demandeurs d'emploi qui relevaient du même secteur d'activité, ce qui limitait les possibilités de mobilité professionnelle. Malgré cet inconvénient, la professionnalisation constituait un élément déterminant de la culture d'entreprise.

Un troisième élément très structurant de la culture de l'ANPE concernait l'ancrage dans le tissu local. Contrairement aux idées reçues, l'ANPE n'était pas une organisation militaire, où tout se décide au centre et dans laquelle le terrain obéit aux injonctions de la direction générale. La culture d'adaptation au tissu local était très enracinée - parfois de façon même excessive quand elle aboutissait à remettre en cause les orientations nationales. Le fonctionnement pouvait se révéler très différent d'une agence à l'autre. Une décentralisation encouragée par le management, qui mettait très fortement l'accent sur la notion d'autonomie et la capacité d'adaptation de leur action à la situation du demandeur d'emploi.

En fait, chacun, à son niveau, réinventait la politique de la maison en fonction du contexte territorial. Ce fonctionnement n'était pas sans créer quelques problèmes : les décisions prises au niveau national mettaient parfois un certain temps avant d'être déclinées sur le terrain, quand elles n'étaient pas purement et simplement écartées. L'autonomie, la marge de manœuvre, l'adaptation au tissu économique local découlaient de la spécificité du métier de l'ANPE. C'était une agrégation de pratiques différentes qui présidait au fonctionnement de la maison et certainement pas une organisation militaire et centralisée. Naturellement, la notion d'autorité n'avait pas force de loi. Le directeur général a toujours été considéré comme le patron, mais chacun estimait avoir un droit de regard sur la façon dont les directives devaient être appliquées.

Profils ANPE : du travailleur social à l'acteur économique

Le profil de ses agents et son évolution au cours des années comptaient beaucoup dans la culture de l'ANPE. Au début des années 2000, la maison avait beaucoup recruté, jusqu'à 4 000 personnes embauchées en une seule année. Ces nouvelles recrues ont littéralement changé l'ADN

de l'ANPE. Avant cette période, on attendait du conseiller une formation en psychologie ou une expérience en tant que travailleur social. C'était la marque de fabrique maison. Les conseillers « nouvelle génération » présentaient des profils beaucoup plus diversifiés. Certains avaient connu le chômage, étaient passés « de l'autre côté du guichet ». Ils avaient une vision claire des besoins des demandeurs d'emploi. L'ANPE a également intégré un grand nombre de juristes, d'économistes, de professionnels du marketing, qui avaient vécu dans l'entreprise et se montraient beaucoup plus sensibilisés aux questions économiques. Cette nouvelle vague a changé le visage des ressources humaines de l'ANPE.

Comment cette nouvelle vague avait-elle évolué cinq ans après ? Les nouveaux venus avaient-ils gardé l'historique de leur vie professionnelle ou s'étaient-ils fondus dans un moule ANPE ? Cette deuxième hypothèse était d'autant plus vraisemblable que la force de la culture interne et le caractère très structurant de la formation dispensée aux arrivants pouvant, en quelques années, les modeler, jusque dans les tics de langage et l'utilisation abusive de sigles. À mon arrivée à l'ANPE, j'avais moi-même demandé un dictionnaire ANPE-français car je ne comprenais rien au langage de mes interlocuteurs, que ce soient les sigles usuels ou certaines expressions comme « processus transverses », « points de progrès », « points de vigilance ».

Le bilan actuel montre que, malgré le souci de diversification des profils, la tendance à l'uniformisation reste marquée. Le métier d'accompagnement vers l'emploi étant très encadré, le moule ANPE fait son office.

Un dernier élément majeur de la culture ANPE est la contradiction entre une certaine résistance au changement et une capacité d'évolution très forte. La résistance au changement est plus affirmée chez les organisations syndicales censées porter les revendications des salariés. Dès qu'il s'agissait d'innover, de changer la méthode, cela donnait lieu à des débats interminables. Mais une fois le changement engagé, les agents, plutôt légitimistes, s'impliquaient naturellement dans le nouveau processus. J'en prendrai pour exemple la mise en place du suivi mensuel personnalisé, à partir de janvier 2006. Lorsque j'ai annoncé ces réformes dans les instances du personnel, la première réaction a été le refus : « Nous n'avons pas les moyens d'assurer ce suivi. » Nous avons commencé par recruter plus de 3000 personnes. Autre objection : les conseillers allaient s'attacher aux demandeurs d'emploi de leur portefeuille, et ils souffriraient personnellement si ces derniers ne trouvaient pas de travail. Ils se rendraient responsables de leur échec. Il a fallu plusieurs mois et de nombreux déplacements en région à la rencontre des 5000 animateurs d'équipe pour expliquer et convaincre de la pertinence du suivi personnalisé.

Engagé en janvier 2006, le suivi mensuel personnalisé s'est finalement installé sans problème. La crise économique nous a empêchés d'assurer aussi scrupuleusement ce suivi, ce que les agents ont déploré, désireux de voir respecter ce rendez-vous mensuel.

Assedic : de l'autre côté du monde

Mon premier étonnement quand j'ai découvert le monde de l'assurance chômage, fut de voir à quel point la notion de rigueur y était beaucoup plus présente qu'à l'ANPE. Leur mission l'expliquait : ils avaient à appliquer une convention d'assurance chômage, qui impliquait le prélèvement de 30 milliards d'euros distribués ensuite sous forme d'allocations chômage, en fonction d'une réglementation stricte, négociée par les partenaires sociaux. Le référentiel d'activité était extrêmement précis et le personnel se faisait un honneur d'appliquer les textes à la lettre afin d'assurer aux allocataires l'indemnisation à laquelle ils avaient droit. C'était une culture très juridique et réglementaire, comprenant des dispositifs de contrôle interne exigeants sur les processus, la qualité, la comptabilité, bien plus pointilleux que le cahier des charges imposé à l'ANPE. Si je devais définir la culture Assedic en deux mots, je choisirais rigueur et souci de légalité.

L'assurance chômage avait une perception du management très différente de l'ANPE. Les acteurs locaux disposaient d'une faible marge d'adaptation. À la tête, la direction générale de l'Unedic fonctionnait comme une holding, en s'appuyant sur la comptabilité, les services financiers, l'informatique et bien sûr la réglementation. Les directeurs régionaux, tout-puissants, bénéficiaient eux d'une assez large autonomie vis-à-vis de l'Unedic. Ils décidaient seuls des recrutements et négociaient librement des accords avec les organisations syndicales régionales. Mais dans les

antennes Assedic, les chefs d'antenne et les agents disposaient de très peu de liberté de manœuvre. Pas question de faire des petits arrangements avec l'indemnisation : on appliquait une procédure régie par la convention de l'assurance chômage et déclinée région par région. Cette posture avait peu évolué malgré l'engagement des Assedic dans le financement de la formation ou le recours aux opérateurs privés de placement. Globalement, sur le cœur du métier, l'autonomie ne constituait pas un élément de la culture des Assedic.

Des profils très différents

Les processus de recrutement étaient également radicalement différents. Aux Assedic, ils se faisaient de gré à gré, avec parfois quelques influences syndicales. Quand il fallait placer quelqu'un, il était simple de le recruter aux Assedic. Au contraire, à l'ANPE, la règle intangible imposait le recrutement par concours. C'est également par concours qu'on obtenait une promotion à des postes d'animateurs d'équipe ou de directeurs d'agence. Conséquence de la règle du recrutement par concours, lorsqu'on compare les niveaux de diplôme des agents ANPE et Assedic, les différences sautent aux yeux. Les embauches étaient beaucoup plus diversifiées aux Assedic, mais à des niveaux de formation initiale plutôt moins élevés qu'à l'ANPE, où les concours étaient ouverts à des candidats niveau bac +2 ou 3.

Les techniciens des Assedic apprenaient beaucoup sur le terrain et évoluaient grâce à la formation interne. C'était le cas aussi d'une partie des managers venant du terrain et bénéficiant de la promotion interne. En revanche, dans les fonctions support - comptabilité, informatique, RH -- les Assedic ont recruté beaucoup plus de professionnels qu'à l'ANPE. Elles pouvaient embaucher à haut niveau pour certaines fonctions, ce qui n'était pas possible à l'ANPE, dont le seul point d'entrée en CDI était le concours. A l'ANPE, la voie royale commençait par un poste de conseiller à l'emploi, pour suivre la voie hiérarchique : animateur d'équipe, responsable d'agence, puis chargé de mission à la Direction régionale. Même les fonctions de support (finances, ressources humaines, logistique...) étaient très souvent occupées par des personnes issues du terrain.

Dans les deux maisons, le rôle et la perception de l'État étaient très différents. L'Unedic et les Assedic, organismes paritaires et de droit privé, considéraient que l'État n'avait pas son mot à dire sur la gestion interne, les décisions appartenant aux seuls partenaires sociaux. Le respect du paritarisme faisait partie de l'ADN de la maison et imprégnait fortement la culture maison. Les directeurs régionaux des Assedic estimaient d'ailleurs qu'ils étaient dirigés par deux patrons : le directeur général de l'Unedic, mais tout autant le président du conseil d'administration de leur Assedic, dont le rôle était fondamental.

Les directeurs de l'Assedic devenus directeurs de Pôle emploi sursautaient à l'idée de voir un ministre débarquer dans leur bureau ou de recevoir une convocation du préfet à une réunion des chefs de service de l'Etat. Les directeurs de l'ANPE, en revanche, avaient l'habitude des relations avec les représentants de l'Etat et considéraient le préfet comme le patron de la région, avec lequel ils travaillaient. À l'inverse, ils supportaient difficilement l'ingérence des partenaires sociaux dans le fonctionnement des agences.

Une certitude : l'incompétence de l'autre

Au moment de fusionner, l'ANPE et les Assedic se caractérisaient ainsi par de fortes cultures internes spécifiques, et très peu de points communs. À l'exception d'un seul, qui mettait tout le monde d'accord : l'autre faisait mal son boulot. Les agents de l'ANPE avaient tendance à mépriser les missions des agents des Assedic, estimant que rien n'était plus facile que de distribuer de l'argent en fonction d'une réglementation et d'un référentiel précis. Du côté des Assedic, on considérait les agents de l'ANPE comme des quasi-fonctionnaires, assez peu efficaces dans leur mission d'aide aux chômeurs pour retrouver un emploi. Les directions des deux maisons n'étaient pas en reste, qui, pour affirmer leur culture d'entreprise, criaient haro sur le boudet d'en face. Cette hostilité réciproque a émergé au moment de la constitution des guichets uniques, à la suite de la loi de Cohésion sociale, qui avait imposé un premier début de rapprochement. Quand les agents de l'ANPE se sont installés dans les antennes Assedic pour mener des entretiens avec les demandeurs d'emploi, ils ont parfois été accueillis comme des chiens dans un jeu de quilles. On les reléguait dans un petit bureau au fond ; ils n'avaient souvent pas accès à la salle de repos ou à la cantine ; on

n'admettait pas qu'ils restent au-delà des heures de travail imposées... et les directions n'ont guère réagi.

À la création de Pôle emploi, quand les uns et les autres ont été confrontés, au-delà des préjugés, à la réalité du terrain, chacun s'est rendu compte que celui d'en face faisait un métier beaucoup plus difficile qu'il ne l'imaginait. Les ex-ANPE ont pris conscience que gérer les droits à l'indemnisation nécessitait une réelle compétence, et qu'ils n'étaient pas absolument certains de pouvoir le faire. De l'autre côté, les agents des Assedic ont réalisé combien il était complexe de mener un diagnostic professionnel, d'accompagner les personnes vers l'emploi, de prospecter les entreprises ou d'organiser des forums pour l'emploi. Tous ont également mesuré à quel point les agents de l'une et l'autre des maisons étaient investis dans leurs missions. De cette confrontation est née une reconnaissance mutuelle de l'intérêt et de la complexité du métier de l'autre, accompagnée, en filigrane, du doute de parvenir soi-même à exercer ce métier.

Loin de l'idée de mélanger deux cultures aussi radicalement différentes, tout l'enjeu de Pôle emploi a été d'en créer une nouvelle où chacun respecte l'autre.

Les différences de salaires, source de tension

Cependant les sujets de crispation dus à la différence des cultures, des organisations, des mentalités, mais aussi de statuts n'ont pas tardé à faire monter la pression. Il fut beaucoup question des différences de salaires mais tout autant du régime des congés, des ponts ou des œuvres sociales.

Un agent Assedic touchait environ 20 % de plus qu'un agent ANPE. À FANPE, tout en s'estimant assez mal payé, on savait que le salaire était régi par un décret, qu'il était aligné sur le point de la Fonction publique et que faire évoluer la grille de salaire impliquait des conséquences en chaîne sur d'autres corps de métier, comme les infirmières ou les enseignants. Les agents n'ignoraient pas qu'ils disposaient d'une faible marge de manœuvre sur le sujet. On ne parlait pas vraiment d'argent à l'ANPE, ni dans la relation avec le demandeur d'emploi ni dans la relation salariale. Avant la création de Pôle emploi, la question des différences de salaire n'avait pas été évoquée. C'est lorsque tout le monde a été rassemblé sous la même bannière que chacun a commencé à comparer sa feuille de paie avec celle de son voisin.

La question des salaires a pris une acuité particulière au moment de recruter dans Pôle emploi du personnel en statut privé. Ces nouvelles recrues devenaient conseillers à l'emploi, comme leurs collègues de l'ex-ANPE, mais gagnaient plus au bout de six mois que leurs homologues qui justifiaient de cinq ou dix ans de carrière. Cette situation est vite devenue plus insupportable encore que les comparaisons ANPE-Assedic. La convention collective, à partir du 1^{er} janvier 2010, a donné la possibilité aux agents du service public de passer sous statut privé, en alignant les salaires par le haut. Aujourd'hui, près de 80 % du personnel de Pôle emploi est régi par cette convention. Les 20 % restants disposent d'un temps de réflexion jusqu'à fin 2011 pour prendre une décision.

Cette question s'est avérée particulièrement épineuse pour les directeurs régionaux de l'ANPE qui intégraient Pôle emploi tout en gardant leur ancien statut. Leur différentiel de salaire par rapport à leurs homologues des Assedic s'élevait à 30, 35 voir 40 %. Et lorsqu'il a fallu nommer le premier cercle hiérarchique issu des deux maisons, j'ai rapidement mesuré la difficulté de souder des équipes dirigeantes aux cultures si différentes et avec une telle différence de salaire. Or, de mi-2008 jusqu'à la fin 2009, les directeurs ex-ANPE ont dû assumer les mêmes fonctions que leurs homologues Assedic avec ces écarts de salaire considérables. Inutile de dire qu'ils ont trouvé la situation exaspérante.

Lors d'un séminaire, en septembre 2009, alors que la convention collective n'était pas encore signée, une extrême tension était palpable entre les directeurs. Il me remontait des remarques du genre : « Les directeurs de l'ANPE n'en peuvent plus de ces écarts de salaires. » J'ai alors réuni les directeurs de l'ex-ANPE dans une salle avant l'ouverture des travaux pour leur parler franchement : « Je sais que tout cela vous exaspère. Mais dès que la convention collective sera signée, et si vous optez pour le nouveau statut, vous pourrez bénéficier d'un réaligement salarial car vous exercez tous les mêmes métiers avec les mêmes enjeux et les mêmes difficultés. » J'ai tenu ma promesse. Ils le méritaient bien.

RTT obligatoires et horaires de travail

L'agacement des agents avait pour cause non seulement les salaires, mais aussi les différences dans l'organisation du travail, tout particulièrement les ponts obligatoires et les horaires de travail. L'accord sur le temps de travail de l'ANPE ne prévoyait pas de RTT obligatoires imposées par l'employeur, d'où une ouverture des agences tous les jours, y compris le vendredi de l'Ascension. Aux Assedic, certains ponts étaient obligatoires et aucun agent n'était en poste ce fameux vendredi de l'Ascension. Comment dans ces conditions un Pôle emploi unique pouvait-il fonctionner ? Si les agences restaient ouvertes ce jour-là, seuls les agents de l'ANPE assureraient leur service. Pour une demande d'indemnisation, les agents compétents n'étaient pas là pour répondre. Plutôt que de mettre les agents ANPE dans la difficulté, j'ai insisté pour que des négociations se tiennent dans les régions afin que, après accord des syndicats, un jour de RTT soit affecté ce vendredi-là et que le pont soit obligatoire pour tout le monde. Seule la CGT de l'ex ANPE a trouvé inadmissible qu'on force les agents publics à ne pas travailler ! En matière de temps de travail, l'ensemble du personnel travaillait 35 heures par semaine, mais selon une organisation différente, avec des plages fixes et d'autres variables dans le cadre d'horaires individualisés. Le vendredi après-midi, de nombreux accords régionaux dans les antennes Assedic prévoyaient l'arrêt de la plage fixe à 12 heures. Si les agents avaient effectué leur temps de travail dans la semaine, ils partaient en week-end, laissant les ex-ANPE assurer la suite. Ce fut encore une source d'agacement intense, jusqu'au moment où nous avons signé, en novembre 2010, un nouvel accord national sur le temps de travail, qui a été décliné région par région, afin d'harmoniser les rythmes de travail des agents, quel que soit leur statut, public ou privé. Il a fallu quand même deux ans pour aboutir à cet accord.

Les bureaux, symbole d'appartenance

Au moment de réunir les acteurs des deux maisons en un même lieu de travail, la question des bureaux a provoqué d'intenses débats. L'aménagement de l'espace à l'ANPE avait été repensé complètement à la fin des années 90 selon un programme baptisé ALE 2000 (Agences locales pour l'emploi), qui devait réorganiser les bureaux selon des critères axés sur l'activité et non sur la personne. Les espaces consacrés aux entretiens étaient situés en *open space*, avec des box tout juste insonorisés. Dans les zones techniques, les bureaux accueillait plusieurs personnes, qui alternaient en fonction de leur activité.

Au contraire, dans les antennes Assedic, chacun disposait de son propre bureau où il exerçait l'ensemble de ses activités, y compris l'accueil téléphonique. Aussi, la création de Pôle emploi a-t-elle posé la question de l'attribution des bureaux, individuels ou collectifs. Les agents ex-Assedic étaient très attachés à leur espace individuel. Mais, curieusement, les agents de l'ANPE ne manifestaient pas d'enthousiasme pour cet aménagement personnel. Ils restaient plus attachés à la notion d'activité. Passer du *front office* au *back office*, des zones techniques aux zones d'entretien ne les gênait pas vraiment. Les syndicats de l'ex-ANPE eux-mêmes n'ont pas réellement soutenu la revendication de bureaux individualisés alors que ceux des Assedic y étaient vivement attachés.

Les écarts étaient très forts également dans les directions régionales : côté ANPE, la modestie primait alors que les Assedic cédaient parfois au grand luxe. J'ai visité deux directions Assedic peu de temps après ma prise de fonctions. À la direction régionale de Picardie, le mariage de bois, béton et tissu était des plus réussi, révélant un goût parfait pour la décoration. À Montpellier, la direction régionale comportait un amphithéâtre de deux cents places, et dans les salles de réunions, très *high tech*, les micros descendaient discrètement du plafond... Bref, pas vraiment la misère.

Aujourd'hui, les agences mixtes ont été mises en place pour accueillir en un seul lieu le demandeur d'emploi. Nous avons utilisé les lieux existants, que nous avons réaménagés progressivement. Puis nous avons travaillé sur un nouveau référentiel immobilier qui permette d'uniformiser l'apparence externe et le mode de fonctionnement interne des agences. Il se met en place peu à peu. Toutes les agences sont réaménagées ou construites en fonction de ce référentiel, qui ne prévoit pas l'attribution de bureaux individuels mais privilégie des espaces sans portes pour recevoir les demandeurs d'emploi. Plus confortable que dans l'ancien dispositif ANPE, ce référentiel tend à mélanger les deux cultures immobilières. Lorsque je me rends sur le terrain pour

recueillir les avis, ceux qui étaient habitués à un bureau personnel ont des réactions beaucoup moins négatives qu'on aurait pu le craindre.

En contrepartie de ce renoncement aux bureaux individuels, les conditions de travail se sont nettement améliorées, au prix d'un effort financier important. Les grandes agences modernes réalisées récemment en témoignent. De 100 à 200 agences sont ainsi rénovées ou édifiées tous les ans, pour parvenir à terme à un parc immobilier de 900 sites polyvalents de proximité, auquel s'ajoute une centaine de lieux spécialisés, qui accueillent des publics particuliers - cadres, intermittents du spectacle - ou se consacrent à des dispositifs d'accompagnement spécifiques à destination de certains profils de demandeurs d'emploi.

Un management à deux vitesses

En marge des questions de salaire et d'organisation de travail, les débuts de Pôle emploi ont été marqués par la difficulté de mettre en place un management cohérent d'un côté, et le fameux métier unique de l'autre.

À l'ANPE, du fait de la nature de leurs métiers, les managers étaient beaucoup moins directifs qu'aux Assedic. Quand ils ont commencé à travailler ensemble à Pôle emploi, les réactions ne se sont pas fait attendre. Les responsables d'équipe ex-ANPE placés sous la responsabilité d'un directeur d'agence ex-Assedic se plaignaient de ne disposer d'aucune marge de manœuvre. À l'inverse, le directeur ex-Assedic placé sous la direction hiérarchique d'un ex-ANPE s'avouait extrêmement dérouté devant l'absence de consignes précises et ne savait pas comment travailler. Même si la première ligne hiérarchique a été mise en place rapidement, soit près de 6 000 personnes, ce fossé culturel a marqué l'année 2009, qui a pâti de l'absence de codes de management. Nous avons donc mené un travail important sur cette question. À l'été 2009, j'ai réuni tous les directeurs d'agence par groupe de 100 pour préciser les règles de management qui seraient celles de Pôle emploi et répondre à leurs questions. Ce travail d'harmonisation porte aujourd'hui ses fruits, même si cette différence managériale reste encore présente.

Les limites du métier unique

C'est en marchant sur des œufs que nous avons tenté de concrétiser la fameuse idée de l'interlocuteur unique prônée par le gouvernement au moment de la fusion. Dès la création de Pôle emploi, nous avons commencé par mettre en place des formations permettant aux agents d'acquérir les bases du métier de l'autre : rudiments de l'indemnisation pour les agents de l'ANPE ; formation à l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour les agents des Assedic. Or la formation des seconds prenait plus de temps que celle des premiers. Les reproches ne m'ont d'ailleurs pas été épargnés sur le thème : « Vous nous prenez pour des imbéciles, vous croyez que nous avons besoin de deux fois plus de temps pour apprendre. » Je répondais qu'exercer le métier de conseiller personnel nécessitait plus d'apprentissage que maîtriser les rudiments de l'indemnisation. Mais la crise, en augmentant la charge de travail, nous a conduits à réduire les efforts de formation. Dans l'urgence, chacun s'est recentré sur son périmètre d'origine. Nous n'avions plus les moyens d'aller jusqu'au bout de la logique de l'interlocuteur unique.

Le point de crispation majeur ne touchait ni les questions d'indemnisation, ni celles d'accompagnement, mais l'accueil de premier niveau. Quand les agences mixtes ont vu le jour, nous nous étions engagés à accueillir les demandeurs d'emploi qui se présentaient dans les agences sans les renvoyer sur la plateforme téléphonique 3949. À l'ANPE, on n'avait pas l'habitude de parler d'argent avec les demandeurs d'emploi. Or 70 % des questions posées à l'accueil sont liées à l'indemnisation. Les agents de l'ANPE se retrouvaient souvent démunis face à ces sujets auxquels ils ne pouvaient bien souvent pas répondre. Ils n'avaient pas toujours accès au bon logiciel, ne disposaient pas forcément des habilitations informatiques leur permettant d'accéder au dossier d'indemnisation du demandeur d'emploi. Certains opposaient une résistance : pendant l'accompagnement des demandeurs d'emploi, il était parfois question des fins de mois, mais on renvoyait les demandeurs d'emploi vers les Assedic ou les caisses d'allocations familiales, car l'ANPE n'avait aucun moyen de résoudre les inquiétudes financières des demandeurs d'emploi. Or, dans les sites mixtes de Pôle emploi, les agents d'origine ANPE étaient deux fois plus nombreux que les ex-Assedic et donc forcément amenés à traiter des questions d'indemnisation au niveau de

l'accueil. Une grande majorité n'a pas tardé à exprimer son impuissance à prendre en charge ces questions.

L'enquête sur les risques psychosociaux, menée à l'automne 2009, a sonné l'alerte rouge.

Les « agents doubles » : une vision à long terme qui s'installe peu à peu

Devant les résultats de cette enquête, la souffrance et l'impuissance qu'ils traduisaient, j'ai pris la décision de remettre deux files à l'accueil : d'un côté, un agent traitant de l'indemnisation, de l'autre un spécialiste du placement, tant que les agents ne maîtrisaient pas suffisamment les compétences de l'autre métier. Cette disposition pouvait permettre à chacun d'apprendre de son collègue du fait de leur proximité, et surtout de rassurer les agents le temps qu'ils complètent leur formation, avec la perspective de supprimer la distinction entre les files le jour où tous les agents auraient acquis les compétences minimales au premier niveau de l'accueil. Parallèlement, j'ai mis un frein à la mise en œuvre de l'entretien unique d'inscription, qui concrétisait la fusion des deux métiers. Il était nécessaire de prendre le temps de la réflexion.

Ce rétropédalage n'a pas fait l'unanimité auprès des managers. Quelle que soit leur origine - ANPE ou Assedic - les principaux responsables de Pôle emploi estimaient que la fusion avait été faite pour fusionner les métiers et améliorer l'accompagnement, et qu'il suffisait d'un peu de temps pour y arriver. J'ai maintenu ma position en démontrant que nous n'avions aucun intérêt à nous obstiner dans cette voie. S'il était nécessaire de disposer d'agents polyvalents à l'accueil pour répondre aux questions les plus simples, imposer la double compétence à tous s'avérait contre-productif et très onéreux en termes de formation et en reconnaissance salariale. Surtout, les agents ne le souhaitaient pas. Si l'opération coûte cher, ne sert à rien et que personne n'en veut, pourquoi être plus royaliste que le roi ? J'ai fini par les convaincre. L'adhésion du management m'a permis ensuite de décliner le discours auprès des organisations syndicales et de l'ensemble du personnel. J'ai aussitôt senti de leur part un immense soulagement. L'absorption des compétences dans un métier unique était ressenti comme la suppression des expertises professionnelles et la non-reconnaissance de la complexité de leurs métiers. Ils restaient néanmoins convaincus de la nécessité pour tous de maîtriser un socle commun de compétences pour pouvoir répondre au téléphone ou à l'accueil sur des questions de premier niveau et avaient bien conscience de l'enrichissement professionnel dont bénéficient ceux qui ont déjà acquis la double compétence - et qu'ils appellent parfois les « agents doubles ». Mais les bouleversements avaient été trop rapides, surtout dans un contexte de crise où l'urgence prévalait, si bien que ma décision de ralentir les opérations a calmé la plupart des organisations syndicales, qui craignaient aussi la dilution des expertises professionnelles.

Reste quand même à construire et maîtriser le socle commun de compétences. À l'heure actuelle, il est en cours d'acquisition, dispensé par la formation interne, obligatoire pour tous les agents de Pôle emploi. Au moins 80 % d'entre eux sont aujourd'hui dans la capacité de répondre à des questions de premier niveau sur les deux champs de compétence. Les « agents doubles » représentent actuellement environ 10 % du personnel, l'objectif étant d'atteindre 20 à 25 % d'ici à trois ans. L'entretien unique d'inscription tout au long de l'année 2011 constitue un facteur puissant d'intégration.

Les attentes des salariés face à la fusion

Choc des cultures, mise en place de la fusion, découverte d'un autre métier, le tout dans un contexte de crise et d'explosion du chômage, ce n'est rien de dire que les salariés ont vécu de profonds bouleversements avec la naissance de Pôle emploi. Pourtant, j'ai toujours été frappé de constater à quel point leur motivation et leur implication dans leurs missions étaient fortes. Malgré les difficultés, ils n'ont jamais oublié leurs responsabilités face aux besoins de leur public. Mais, on l'a compris, la fusion ne s'est pas faite sans douleur ; aussi ai-je effectué de nombreuses visites d'agence qui m'ont beaucoup plus justement informé des préoccupations et des attentes des salariés. Les agents déplorent souvent que la direction générale soit trop éloignée de leur quotidien, et ces échanges leur donnent l'occasion d'évoquer librement leurs difficultés et leurs incompréhensions, ce qu'ils font avec une grande franchise.

Je me souviens d'une des premières visites que j'ai effectuée après la création de Pôle emploi en Franche-Comté. Le directeur régional, une personnalité chaleureuse qui dirige ses équipes avec beaucoup d'enthousiasme et d'investissement personnel, me conduit dans une agence composée d'une majorité d'agents ex-Assedic. L'un d'entre eux prend la parole pour m'expliquer qu'il va atteindre l'âge de la retraite dans trois ans et qu'il ne se voit pas changer de métier, d'autant qu'il ne s'en croit pas les capacités. Je l'ai rassuré en lui répondant que nous aurions toujours besoin d'experts en indemnisation et qu'on ne lui imposerait pas d'apprendre un nouveau métier.

Pour mieux connaître les attentes des salariés, j'organise également des réunions de groupe en dehors des agences. Nous consacrons une matinée à échanger avec des conseillers, responsables d'équipe, directeurs d'agence de régions différentes, qui donnent librement leur opinion sur l'évolution des métiers, le climat dans les agences ou le fonctionnement des services. Ces réunions font ensuite l'objet d'une publication interne, « Sans détour », diffusée à l'ensemble du personnel. Cette démarche est bien perçue car elle fait remonter les vraies préoccupations des agents de terrain. Nous nous sommes intéressés aussi bien aux fonctions opérationnelles, avec les conseillers en agence, qu'aux fonctions de support avec des comptables et des responsables des ressources humaines. Nous avons également mis le projecteur sur une région où nous avons organisé une prise de parole des managers et responsables d'équipe.

Faire remonter les problématiques rencontrées sur le terrain

J'ai toujours été frappé par la liberté de ton des divers interlocuteurs dans ces réunions, n'hésitant pas à remettre en cause les décisions prises ou les modalités de leur mise en œuvre. Elles m'ont parfois conduit à réviser certaines orientations. Un bon exemple est celui de la relation aux entreprises, quand il s'agit de prospecter les offres d'emploi auprès des employeurs et de détecter les candidats correspondant au profil de poste. Avec la crise et la montée du chômage, ces missions ont été parfois réduites à la portion congrue, à la fois parce que les offres s'étaient raréfiées, et que nous étions submergés sous les demandes d'inscription et d'indemnisation. Je n'avais pas perçu à quel point ces missions n'étaient plus assurées comme auparavant, en particulier le suivi des offres d'emploi déposées et la sélection des candidats à présenter aux entreprises. Nous avons mené de nombreuses investigations sur le terrain pour analyser les difficultés et les attentes. J'ai également organisé des réunions avec les conseillers qui ont fait émerger le sentiment que le travail d'intermédiation - le rapprochement entre une offre et un candidat - était parfois bâclé, faute de temps. Remettre en place les fondamentaux de la relation avec les entreprises est devenu une priorité en 2011.

Les entretiens avec les salariés des fonctions de support ont révélé les problèmes d'articulation entre les services RH de la direction régionale et les interlocuteurs de terrain : le directeur territorial, qui représente l'interface entre le directeur d'agence et la région, joue-t-il un rôle en matière de recrutement, ou bien toutes les embauches sont-elles gérées au niveau de la direction régionale ? Autre problème : nous disposions de deux systèmes RH, l'un public, l'autre privé. Le jour où la majorité des personnels a basculé dans la nouvelle convention de statut privé, un grand nombre de collaborateurs du service RH public a vu sa charge de travail considérablement baisser, alors que leurs collègues étaient débordés par la multiplicité des salariés à gérer.

Nous avons organisé des réunions hebdomadaires avec tous les directeurs d'agence par groupe de 100, afin qu'ils témoignent de leurs difficultés, et pour définir les contours de leurs nouvelles fonctions. Je consacrais beaucoup de temps à répondre à leurs questions et j'ai réellement apprécié la franchise de leurs interventions. Ils ne brodaient pas, ne racontaient pas d'histoires, n'enjolivaient pas la vérité, mais alignaient les exemples de plannings non tenus, les dysfonctionnements dus à des horaires de travail différents, le manque de postes informatiques - bref, des problématiques extrêmement concrètes qui appelaient des réponses rapides.

Visioconférences et chats en direct

Toujours pour mieux communiquer sur l'avancée de la fusion et les grands changements qui en découlaient, nous avons organisé des visioconférences et mis en ligne des vidéos sur l'intranet. Par exemple, l'une de ces visioconférences a réuni des salariés de statut public et de statut privé avec lesquels j'ai dialogué, pour expliquer la négociation de la convention collective. Nous avons

réalisé des vidéos d'une quinzaine de minutes portant sur l'évolution des métiers. Près de 70 % des salariés les ont téléchargées.

De nombreux chats ont aussi été organisés, permettant une communication directe aussi bien avec les managers qu'avec les conseillers. C'est un mode de communication plutôt agréable, même si le rythme est assez soutenu : en une heure, il s'agit de répondre à un maximum de questions sur les thèmes qui agitent Pôle emploi : l'entretien unique d'inscription, le métier unique, la convention collective, la charge de travail. C'est un moment passionnant, mais également frustrant, car on ne peut répondre qu'à un nombre limité de questions, entre vingt-cinq et trente-cinq. Au cours de ces chats, la participation des collaborateurs a atteint jusqu'à 6 000 communications simultanées.

Chapitre IX À L'ÉCOUTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Pôle emploi accueille un grand nombre de personnes à un moment difficile de leur vie professionnelle et les assiste, soit pour faire leur entrée sur le monde du travail, soit pour bénéficier d'une allocation chômage ou d'une aide afin de retrouver un travail après un CDD, une mission d'intérim ou un licenciement. Aujourd'hui, environ on compte 4,6 millions de personnes inscrites à Pôle emploi, mais si l'on considère les 15 dernières années, ce sont près de 20 millions de personnes qui, à un moment ou à un autre, ont été en rapport, soit avec l'ANPE et les Assedic, soit aujourd'hui avec Pôle emploi. Nous sommes au cœur des projets, difficultés, aspirations des chercheurs d'emploi. Cela nous confère une responsabilité particulièrement lourde.

Tous les chercheurs d'emploi ne s'inscrivent pas à Pôle emploi, notamment des jeunes qui, à 30 ou 40 %, se débrouillent sans nous solliciter. À cela plusieurs raisons. Certains considèrent que nos prestations ne leur sont pas utiles. D'autres estiment que, n'étant pas indemnisés, ils ne sont en aucun cas tenus de s'inscrire, et qu'ils ont plus de chance de trouver un travail par eux-mêmes ou auprès d'une mission locale, par exemple. D'autres, enfin, totalement désinsérés, n'envisagent même pas de mettre les pieds dans une structure considérée comme trop administrative.

Au contraire, les adultes et les seniors s'inscrivent massivement à Pôle emploi qui reste indispensable pour l'indemnisation, mais également pour les services d'accompagnement, d'orientation et de formation que nous proposons.

Notre capacité à apporter des services utiles à certaines catégories de population ne s'étend pas à toutes. Par exemple, en ce qui concerne les demandeurs d'emploi cadres, très qualifiés, nous n'avons pas le sentiment de pouvoir leur apporter une réelle plus-value, mises à part l'indemnisation et quelques formations très spécifiques. Mais, évidemment, ils n'ont pas besoin de nos ateliers consacrés à la rédaction de CV ou de lettres de motivation. De plus, la plupart des emplois auxquels ils peuvent prétendre n'apparaissent pas dans les offres publiées par Pôle emploi. C'est par leurs relations et leurs réseaux professionnels qu'ils ont accès aux offres d'un marché souvent bien caché.

À l'opposé de ces profils très qualifiés, nous accompagnons des demandeurs d'emploi désinsérés de la société, qui cumulent des difficultés : formation initiale lacunaire, expérience professionnelle faible ou inadaptée, contexte social lourd... Pour leur apporter des services efficaces, nous devons associer d'autres partenaires qui prennent en charge les questions de dépendance, de santé, ou de logement.

Le défi de Pôle emploi est d'offrir à tous les publics des services efficaces, de leur donner envie de pousser la porte d'une agence. Nous avons la conviction qu'en tout état de cause nous sommes capables d'apporter un « plus ». La fusion garantit un accès plus simple, plus rapide à nos services. L'agence unique en est un élément essentiel. Au cours de la grande consultation Internet, nous avons interrogé les demandeurs d'emploi naguère inscrits à l'ANPE qui s'étaient réinscrits à Pôle emploi. La quasi-totalité des personnes interrogées a confirmé que l'accès aux services était aujourd'hui plus simple et plus rapide.

Mettre fin à l'inégalité entre les chômeurs indemnisés et les autres

Les services sont aujourd'hui plus simples, plus rapides, mais également plus nombreux. La fusion a supprimé la distinction de « classe » entre les chômeurs indemnisés et ceux qui ne le sont

pas, pour offrir un service qui ne dépend pas du statut, mais des besoins. Aujourd'hui, nous sommes en mesure d'accompagner une personne jusqu'à son retour à l'emploi, dans une démarche de sécurisation des parcours professionnels. Grâce à l'intégration des psychologues de l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes), nous offrons aux demandeurs d'emploi de travailler sur leur orientation professionnelle. Quand leur projet est défini, nous pouvons financer des formations, puis leur proposer des offres correspondant à leurs nouvelles compétences. Cette continuité dans le parcours, qui commence avec l'inscription et prend fin au moment du retour à l'emploi, constitue le changement majeur apporté par Pôle emploi.

Non sans surprise, j'ai pu constater à quel point certains demandeurs d'emploi mésestiment les difficultés qui les attendent dans leur recherche et surestiment leur capacité à les résoudre. J'en prends pour exemple un des résultats de la grande consultation Internet, que je cite abondamment car elle nous a permis de mieux comprendre les attentes et les besoins du public. Parmi les questions concernant les freins à l'emploi, l'une portait sur la difficulté réelle ou supposée de la rédaction d'un CV ou d'une lettre de motivation. La plupart des personnes interrogées estimaient ne pas éprouver de difficultés particulières dans cet exercice. Nous avons ensuite posé la même question aux personnes qui avaient bénéficié d'ateliers sur ce thème : étonnamment, 80 % d'entre elles reconnaissaient qu'ils leur avaient été fort utiles et qu'ils avaient pu mesurer à quel point ils ne maîtrisaient pas l'exercice.

La méconnaissance du marché du travail handicape très lourdement les chances de retour à l'emploi. Les demandeurs d'emploi sont peu informés sur les entreprises qui recrutent dans leur bassin d'emploi, ou sur les métiers porteurs et en tension. Pour mieux les informer, nous avons décidé d'afficher dans chaque agence les dix métiers qui ont été le plus recrutés dans la région au cours des derniers mois, de les informer sur les entreprises qui s'implantent ou se développent localement, de citer le *top ten* des entreprises qui recrutent.

Offrir le choix pour l'accès aux services de Pôle emploi

Un de nos efforts prioritaires est l'amélioration des trois canaux d'accès à nos services : le téléphone, l'Internet et l'entretien avec un conseiller. Nous souhaitons que ces trois voies d'accès soient complémentaires, tout en offrant des services différenciés. Nous avons pris le parti d'imposer l'inscription par téléphone ou par Internet, et non au sein d'une agence car, avec 500 000 inscriptions par mois, il vaut mieux programmer le premier rendez-vous seulement après avoir transmis au demandeur d'emploi la liste des documents à fournir, pour éviter une perte de temps en agence. À l'heure actuelle, 70 % des pré-inscriptions ont lieu par téléphone, les 30 % restants s'effectuant par Internet. Même si cette organisation est plus efficace, nous avons bien conscience que cette première prise de contact peut rebuter : le système de reconnaissance vocale des plateformes téléphoniques ou l'utilisation d'Internet mettent parfois mal à l'aise. Mais les demandeurs d'emploi sont à l'image de la société française : 80 % d'entre eux ont accès à la Toile.

En plus de ces deux canaux d'accès exclusifs, pour l'inscription, nous devons impérativement maintenir la possibilité, particulièrement pour les personnes les plus fragiles, de venir en agence et d'être prises en charge par un conseiller qui les aidera à accomplir les formalités d'inscription sur Internet. De même, nous garantissons à quiconque se présente à l'accueil d'une agence d'obtenir des renseignements sur son dossier, alors qu'auparavant ce service n'était accessible que par téléphone.

Le contact direct avec le conseiller représente l'élément essentiel de l'accompagnement. La crise économique et la montée du chômage nous ont obligés à organiser d'autres modalités de suivi : par téléphone ou par mail. Mais la rencontre physique reste le socle d'un accompagnement personnalisé. Pôle emploi assure chaque mois 2 millions d'entretiens, ce qui représente une énorme charge de travail.

Mieux comprendre les besoins pour mieux adapter nos services

On peut se poser la question : le développement du multicanal vise-t-il à offrir de meilleurs services ou à économiser des moyens ? À l'évidence, un demandeur d'emploi s'inscrivant par Internet prend en charge une partie du travail d'un conseiller et donc nous fait gagner du temps.

L'avantage est que ce temps gagné nous permet de concentrer nos efforts sur les publics en difficulté d'accès aux services.

Dès la création de Pôle emploi, nous nous sommes préoccupés de mieux comprendre les attentes des demandeurs d'emploi et des entreprises. Nous remettons une fois par an environ 550 000 questionnaires à des demandeurs d'emploi à l'issue de leur inscription ou réinscription, ou après un rendez-vous de suivi. Les questions portent sur l'accueil, l'écoute des conseillers, l'utilité des prestations, etc. Ces baromètres nous renseignent sur les points de satisfaction et les points à améliorer. Il est frappant de constater que les réponses sont assez homogènes d'une région à l'autre, et même d'une agence à l'autre. Les taux de satisfaction sur l'accueil, le professionnalisme, l'écoute et l'indemnisation oscillent entre 80 et 90 %, alors que l'accompagnement dans la recherche et la proposition d'offres d'emploi ne recueillent que 52 % des suffrages. Sur ce dernier point, il me paraît important de préciser que Pôle emploi n'a accès qu'à une partie minoritaire des offres. Sa part de marché est estimée de 16 à 17 %, même si elle atteint près de 40 % pour les offres d'emploi de plus d'un mois. L'essentiel des offres d'emploi se tient dans le marché caché, sans publication ni intermédiaire. Pourtant les demandeurs d'emploi restent convaincus que nous ne proposons pas assez d'offres ou qu'elles ne sont pas adaptées à leur demande.

Un autre reproche concerne les erreurs sur les dossiers, qu'il s'agisse d'indemnisation ou de placement. En ce qui concerne l'indemnisation, les dispositifs sont assez complexes, surtout si les demandeurs d'emploi ont connu plusieurs périodes de chômage ou s'ils sont en activité réduite. Les systèmes de calcul des indemnités représentent un véritable casse-tête. Il arrive malheureusement que certaines personnes doivent rembourser des sommes parfois importantes - ce qui, en temps de chômage, est extrêmement mal vécu.

Un gros sujet de mécontentement, ce sont les radiations injustifiées, dues à des failles dans le transfert d'informations. Lorsqu'un demandeur d'emploi ne peut pas se rendre à son rendez-vous mensuel obligatoire, il doit le signaler et le justifier sous peine d'être radié après une lettre de mise en demeure. Or la gestion d'un nombre de rendez-vous aussi important génère parfois des dysfonctionnements. Il arrive ainsi qu'un demandeur d'emploi prévienne à l'avance par le 3949 qu'il ne peut pas se rendre à un rendez-vous avec son conseiller pour cause d'entretien d'embauché, et que cette information ne soit pas transmise à son agence. Huit jours après, il reçoit une lettre envoyée automatiquement, l'informant qu'il va être radié, ce qui n'est aucunement justifié. Je comprends que ce type d'incident suscite l'exaspération. Nous nous efforçons d'y remédier.

Les demandeurs d'emploi réagissent en général très négativement au ton des lettres de Pôle emploi. Il est vrai que le style des courriers est très administratif, voire brutal. Mais il n'est pas aussi simple qu'il y paraît au premier abord de changer la rédaction de ces lettres dans la mesure où elles peuvent avoir un impact juridique. Par exemple, les lettres de convocation à un entretien mentionnent que le demandeur d'emploi est convoqué tel jour à telle heure et que sa présence est obligatoire. Conscients que la tournure des phrases était peu conviviale, nous avons modifié le libellé, « invitant » plutôt que « convoquant » tout en rappelant quand même que cet entretien est obligatoire. Or un juge a annulé un jour une radiation, au prétexte qu'une invitation n'est en aucun cas une convocation. Depuis, nous tentons de trouver le délicat équilibre entre le ton commercial et la notion de contrôle. Autre exemple : de nombreux demandeurs d'emploi ne viennent pas aux rendez-vous pour la bonne raison qu'ils ont retrouvé un travail et ne pensent pas à en avvertir leur conseiller. Ils recevaient autrefois un courrier très sec, les menaçant de radiation. Nous avons modifié ce courrier : aujourd'hui nous disons que, si la raison de leur absence était qu'ils avaient retrouvé un travail, nous les en félicitons et les invitons néanmoins à en tenir informé leur conseiller.

Depuis le premier rapport du médiateur de Pôle emploi, paru en avril 2010, une partie importante des courriers a été réécrite et testée auprès des demandeurs d'emploi, afin de trouver le juste ton.

La mission du médiateur de Pôle emploi : garantir l'équité

La nomination d'un médiateur au sein de Pôle emploi est d'emblée parue nécessaire pour faciliter les rapports avec les demandeurs d'emploi. Nommé par le directeur général, il travaille avec un réseau régional, à l'écoute du public, donne suite aux réclamations et assouplit, lorsque cela est

possible, une réglementation qui peut générer des situations inéquitables. Je prends l'exemple d'un cas très spécifique. Il est possible de démissionner et d'être éligible à l'indemnisation lorsque son conjoint est muté dans une autre région ou à l'étranger. Le médiateur a été saisi du cas d'une femme, dont le conjoint, fonctionnaire, était nommé dans un département d'outremer. Elle démissionne pour pouvoir le suivre, mais avant le départ, une visite médicale révèle que le conjoint est atteint d'un cancer. Il n'a pas pu rejoindre son nouveau poste. Quand cette femme est allée se présenter dans une agence, l'indemnisation lui a été refusée au motif que son conjoint n'était pas parti prendre ses fonctions comme prévu. Or, au moment où elle a quitté son emploi, le motif était légitime. Le médiateur a considéré que la réglementation créait une situation injuste et nous avons changé les textes pour que la légitimité de cette démission soit prise en compte au moment où elle s'exprime, et non après. Autre exemple : une personne qui touche une pension d'invalidité en plus de son salaire devient demandeur d'emploi. Son indemnité est calculée sur le montant de son salaire, puis on soustrait de cette allocation sa pension d'invalidité, ce qui est parfaitement injuste. Cette situation a été signalée aux partenaires sociaux dans le cadre de la négociation de l'assurance chômage, qui ont modifié la réglementation.

S'il donne la possibilité aux demandeurs d'emploi de saisir une instance de dialogue, le médiateur apporte aussi un éclairage objectif sur les motifs de réclamation de nos publics. Parmi les sujets les plus polémiques concernant Pôle emploi, la palme revient aux radiations. Combien d'articles ont mentionné le fait que les chiffres du chômage baissent grâce aux radiations, que nous avons instauré des primes à la radiation... et j'en passe. Le premier rapport du médiateur comme le second, paru en mars 2011, montrent que les radiations concernent moins de 5 % des réclamations. Les problèmes d'indemnisation arrivent en tête des démarches faites auprès du médiateur, suivis des demandes d'aides, telle l'aide à la mobilité géographique.

Les problèmes soulevés par le médiateur sont parfois complexes à régler et demandent du temps, comme le changement dans la rédaction des courriers aux demandeurs d'emploi. Le premier médiateur de Pôle emploi ne l'a visiblement pas compris, préférant démissionner quinze jours après avoir remis son rapport, car il estimait insupportable que ses propositions n'aient pas aussitôt été suivies d'effet.

Une opinion favorable à consolider

Afin de mieux cerner les attentes des demandeurs d'emploi et des entreprises, nous avons mis en place de multiples outils de mesures : enquête de satisfaction à la sortie des agences, consultation Internet, panels de demandeurs d'emploi, et sondages d'opinion - toutes actions absolument nécessaires pour veiller à la qualité de service... mais parfois un peu cruelles pour les responsables de l'institution. Les remarques sont parfois très dures et, quand les sondés se lâchent, ils se lâchent vraiment. Mais, dans le même temps, ils se disent satisfaits de la relation qu'ils ont nouée avec leur conseiller personnel. Ce poids des préjugés sur la structure de Pôle emploi, battu en brèche par la réalité de la relation personnalisée avec un interlocuteur privilégié, est aussi lourd pour les demandeurs d'emploi que pour les entreprises.

La consultation Internet de l'automne 2010 a largement confirmé le résultat des questionnaires distribués à la sortie des agences. Nous avons eu la surprise d'obtenir un taux de réponses important : sur 1,4 million de personnes nous ayant laissé leur adresse Internet, nous avons ciblé 500 000 demandeurs d'emploi correspondant à un échantillon représentatif et avons reçu 100 000 réponses, soit un taux exceptionnel de 20 %. Autre bonne surprise ; les résultats concernant l'image de Pôle emploi sont globalement positifs, aussi bien de la part des demandeurs d'emploi que des entreprises. Les deux tiers exprimaient une opinion favorable sur l'établissement. Il faut noter que cette image est plus positive chez nos clients qu'auprès du grand public. Nous avons en effet sondé l'opinion de nos concitoyens qui sont moins de 50 % à déclarer avoir une bonne image de Pôle emploi.

L'enquête a dégagé un autre résultat encourageant : la satisfaction vis-à-vis des services de Pôle emploi s'accroît avec l'utilisation de nos services. Mais jusqu'à un certain point. Ceux qui viennent de s'inscrire et n'ont pas encore rencontré leur conseiller personnel ne s'estiment d'abord pas très satisfaits. Après plusieurs mois de suivi par un conseiller et la participation aux différents ateliers, la satisfaction s'accroît de manière significative. Puis elle finit par s'estomper avec le temps,

ce qui s'explique par l'angoisse de n'avoir toujours pas retrouvé un emploi. Indiscutablement, toutefois, ces résultats prouvent que les demandeurs d'emploi trouvent une réelle utilité à nos services et ateliers. De même, les conseillers sont très appréciés, leur capacité d'écoute étant particulièrement reconnue, qu'il s'agisse des contacts téléphoniques ou des entretiens physiques.

Si l'on considère les deux grands champs d'intervention de Pôle emploi, à savoir l'indemnisation et l'accompagnement vers l'emploi, le premier est littéralement plébiscité (80 % d'opinions favorables), alors que le deuxième convainc moins (52 % d'opinions favorables). Or l'accompagnement représente le cœur de notre métier. On peut toujours se donner des justifications en considérant que nous avons interrogé des personnes au chômage, qui, par définition, n'ont pas retrouvé un emploi ; si le questionnaire avait été adressé à des personnes ayant retrouvé un travail, elles auraient probablement exprimé des opinions plus positives.

La qualité de l'accompagnement, en effet, est jugée en fonction du résultat final, à savoir le retour à l'emploi. Mais la vraie question est que nous ne sommes pas clairs sur la « promesse » faite aux demandeurs d'emploi. Si notre engagement est de proposer plusieurs offres d'emploi à chacun de nos clients, c'est mission impossible. Nous recueillons environ 3 millions d'offres d'emploi sur une année pour un flux d'environ 3 millions de chômeurs : autrement dit une offre à une personne une fois par an ; ou bien plusieurs offres à certaines personnes et aucune à d'autres. Si les demandeurs d'emploi attendent de nos services plusieurs propositions d'embauché, nous ne pouvons effectivement que décevoir.

Plus que de proposer des offres d'emploi, notre mission consiste surtout à aider les demandeurs d'emploi dans leurs démarches de recherche : évaluer les compétences, prescrire des formations, donner des conseils sur l'activation des réseaux, les candidatures spontanées, les démarches proactives... En plus de ces aides, nous pouvons proposer des offres, mais il appartient aussi au demandeur d'emploi d'aller les chercher par lui-même. Et c'est bien ainsi que ça se passe dans la réalité. Tous les ans, 13 millions d'embauchés sont réalisées par les employeurs (hors intérim) ; or nous ne recevons que 3 millions d'offres d'emploi. Ce qui signifie, concrètement, que plus de 10 millions d'offres d'emploi ont été pourvues sans l'intervention de Pôle emploi. C'est normal. Seule une minorité des offres d'emploi font l'objet d'une publicité ou de l'intervention d'un intermédiaire comme Pôle emploi. Et nous sommes plutôt bien placés par rapport aux Britanniques et aux Allemands.

Notre responsabilité est de définir clairement le périmètre de nos services et la « promesse » à laquelle s'engage Pôle emploi. En premier lieu, vérifier que le projet professionnel a un sens, et que les compétences correspondent aux critères du marché du travail. Dans ce cas, Pôle emploi a la capacité d'aider le demandeur d'emploi dans ses démarches, en lui apportant ses services — rédaction de CV ou de lettres de motivation, orientation vers les entreprises à contacter. Si ce n'est pas le cas, Pôle emploi peut proposer au demandeur d'emploi d'acquérir de nouvelles compétences grâce à la formation, ou l'inviter à changer radicalement de projet professionnel si ce dernier n'est pas pertinent.

Segmentation : les limites de la statistique

Pour apporter un meilleur service à nos différents publics, nous avons lancé une réflexion sur la pertinence d'une segmentation des demandeurs d'emploi. Est-ce qu'en fonction d'un certain nombre de caractéristiques - l'âge, l'expérience professionnelle, l'ancienneté ou des caractéristiques psychologiques - il faut affecter le demandeur d'emploi à une catégorie qui justifie une offre de services particulière ? D'un point de vue théorique, cette idée peut se justifier. Mais sur le terrain, cela se complique. Du temps de l'ANPE et de l'Unedic, nous avons tenté l'expérience de définir un risque statistique de chômage de longue durée (RS). En fonction de données très objectives, consignées dans le dossier, les demandeurs d'emploi étaient placés en RS1, RS2, RS3 ; puis en tenant compte du risque statistique, un accompagnement simple, renforcé ou accéléré était mis en place. Mais ce système ne donnait pas entière satisfaction. Le risque statistique n'est pas une science exacte. Nous avons constaté que certaines personnes qui présentaient un risque statistique de chômage de longue durée retrouvaient très vite un emploi, alors que ceux qui d'après leurs atouts avaient été placés en parcours accéléré mettaient plusieurs mois à trouver à nouveau un travail. Ce n'est pas uniquement à partir d'une classification statistique que l'on peut prédire la rapidité du

retour vers l'emploi. C'est pourquoi on avait complété ces données par le regard du conseiller lui-même. Lorsque la « machine » préconisait RS1, lui pouvait considérer que ce résultat ne correspondait pas du tout à sa perception de la personne : sa psychologie, ses difficultés familiales n'avaient pas été prises en compte, etc. Il pouvait alors décider d'opter pour un accompagnement renforcé.

Deuxième raison : plus la mécanique de mise en segment est obscure pour le conseiller, plus il lui est difficile de la mettre en œuvre. Rappelons tout de même que près de 35 000 agents sont en contact direct avec les demandeurs d'emploi et que ces 35 000 personnes, qui sont confrontées à de nombreuses problématiques dans la journée, ont besoin de repères simples et lisibles. Si la procédure est trop compliquée, elle n'est pas appliquée et génère au contraire un phénomène de rejet. S'ils ont le sentiment que c'est une « boîte noire » qui prétend décider de leur choix, ils font tout pour la contourner.

La mise en place d'une segmentation implique également une réflexion sur l'affectation des moyens : doit-on en mettre le maximum sur les personnes qui sont près de l'emploi pour les ramener très vite dans le monde du travail ou au contraire doit-on les affecter à ceux qui sont très loin de l'emploi, en faisant le pari que les plus « employables » trouveront un travail tout seuls ? Lorsque l'on pose cette question aux politiques ou au conseil d'administration - et je l'ai posée à plusieurs reprises, parfois très brutalement -, la réponse est toujours la même : les deux ! De fait, il est extrêmement difficile de choisir. Mais si la segmentation conduit à demander aux conseillers de s'impliquer de la même façon à l'égard de tous parce que, au fond, on ne peut pas se permettre de sacrifier une catégorie au profit d'une autre, à quoi bon faire une segmentation fine.

Pour nourrir notre réflexion sur la segmentation, nous étudions la façon dont les entreprises de distribution ou de services procèdent vis-à-vis de leurs clients. Et l'une des règles, qui s'est exprimée très fortement, notamment par le directeur marketing d'une grande enseigne de distribution, est que le client ne doit jamais avoir le sentiment d'être mis dans une case. La segmentation de la clientèle s'effectue en fonction des achats. Mais le client ne sait pas qu'il est classé dans telle ou telle famille. Et l'opérateur, vendeur ou caissier, pas davantage.

Ce système ne peut s'appliquer à Pôle emploi car c'est précisément en fonction du classement que l'on choisit les services les plus adaptés. La difficulté est alors que le demandeur d'emploi risque de se sentir catalogué en fonction de son aptitude à retrouver un travail. De même, les conseillers Pôle emploi considèrent qu'on leur impose un processus d'accompagnement en fonction d'une segmentation statistique créée par les technocrates de Paris. Nous réfléchissons donc à d'autres méthodes, en étudiant la façon dont les banques, les assurances ou La Poste procèdent pour apporter un service plus adapté sans étiqueter les clients.

Se donner les moyens d'une personnalisation plus efficace

L'optimisation d'un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi se heurte à un écueil de taille : les moyens. Il est très difficile aujourd'hui de mener un accompagnement qualitatif quand certains conseillers suivent 100, 150 personnes, voire plus dans certains cas. C'est même objectivement impossible. Je ne suis pas convaincu qu'il soit nécessaire pour tous les demandeurs d'emploi de bénéficier d'un accompagnement aussi intensif que le permet un conseiller suivant 60 personnes. Les demandeurs d'emploi relativement autonomes n'ont pas besoin d'être accompagnés de manière intensive. Cela dit, nos actions, dans le cadre des licenciés économiques avec la CRP (Convention de reclassement personnalisé) et le CTP (Contrat de transition professionnelle), ou avec l'accompagnement actuel, « Cap vers l'entreprise », qui s'adresse aux demandeurs d'emploi en risque de chômage de longue durée, montrent qu'on est capable de produire des résultats plus efficaces lorsque les conseillers suivent entre 50 et 60 personnes. Mais nous n'avons pas les moyens d'appliquer ce ratio à la grande majorité des demandeurs d'emploi pour lesquels ce service serait nécessaire.

Un autre écueil vient de la connaissance imparfaite par les conseillers des outils dont ils disposent pour mener l'accompagnement, ce que l'on appelle la capacité à diagnostiquer et à prescrire. Chacun des conseillers doit savoir comment structurer une offre de formation, dans quel cas faire appel à tel ou tel sous-traitant, comment mieux envisager les évolutions de trajectoires professionnelles. Il faut donc offrir un accompagnement et une formation renforcés aux conseillers.

Je reconnais que l'explosion du chômage pendant la mise en place de la fusion ne nous a pas permis de réaliser ce principe.

Les entreprises, deuxième client de Pôle emploi

La spécificité de Pôle emploi tient à sa double clientèle : les demandeurs d'emploi et les entreprises. Celles-ci ont également été sollicitées pour donner leur avis dans le cadre de la grande consultation Internet, et elles expriment des opinions très différentes vis-à-vis de nos services, selon qu'elles ont noué des relations avec nous ou non. Les premières affichent évidemment un avis beaucoup plus positif. Ce sont des PME ou de grandes enseignes qui vont faire appel à nos services pour recruter, par exemple, plusieurs milliers de caissiers. Parfois, les entreprises se contentent de déposer des offres d'emploi sur notre site Internet ; mais elles nous demandent aussi d'établir une présélection de candidats ou de réaliser une aide au recrutement par la méthode de simulation : il s'agit de tester les compétences des demandeurs d'emploi en fonction des postes à pourvoir dans l'entreprise.

En toute logique, les entreprises expriment leur satisfaction quand les services que nous leur rendons sont efficaces : une offre rapidement pourvue, des candidats présélectionnés qui correspondent au profil de poste. Par contre, certains points d'achoppement sont pointés du doigt. En premier lieu, pour certaines offres d'emploi difficiles à satisfaire, nous ne trouvons pas de candidat correspondant au profil ou à l'expérience demandés par l'entreprise. Je me souviens d'avoir présenté sur LCI l'enquête 2010 sur les besoins en main-d'œuvre, publiée chaque année au printemps, et qui faisait état des difficultés de recrutement dans le secteur de la restauration. À la suite de cette présentation, les téléspectateurs avaient la possibilité d'appeler pour s'exprimer sur le sujet : nous avons été submergés par les interventions de chefs d'entreprise qui souhaitaient recruter un cuisinier ou un serveur pour la saison et ne trouvaient pas de candidats. Faut-il en imputer la responsabilité à Pôle emploi ? Je ne le pense pas. Nous pouvons inciter certaines personnes à changer d'orientation professionnelle pour se former à des métiers dans des secteurs qui recrutent ; mais cela n'empêche pas de réfléchir aux raisons de ces tensions sur le marché du travail. Les métiers désertés ne bénéficient pas de fortes rémunérations, proposent des horaires difficilement compatibles avec la vie familiale ou sociale, imposent de trouver un logement lorsqu'on part travailler l'été dans les zones touristiques. Dans ces cas-là, l'insatisfaction des entreprises devant certaines offres d'emploi non pourvues n'incombe pas, me semble-t-il, au fonctionnement des services de Pôle emploi. En revanche, nous devrions travailler avec l'entreprise sur les raisons de ces difficultés, en démontrant que ses exigences sont trop élevées ou le niveau de salaire trop bas. Nous pourrions également proposer un candidat de peu d'expérience, que nous formerions en parallèle. Nous avons encore beaucoup de progrès à accomplir pour mettre en œuvre cette démarche proactive vis-à-vis de l'entreprise.

Les entreprises se plaignent parfois que nous leur proposons des candidats dont le profil est assez éloigné des compétences demandées. C'est bien souvent une démarche volontaire, que j'assume totalement. Car ces personnes, qui n'ont pas forcément d'expérience professionnelle pour le poste à pourvoir, font preuve d'une véritable motivation pour se reconverter, et nous pensons qu'il est important qu'elles puissent rencontrer un interlocuteur au sein de l'entreprise. Cette prise de risque fait partie de nos missions : si nous envoyons systématiquement des personnes qui « collent » parfaitement au profil recherché, celles qui ne sont pas dans la norme n'auront jamais aucune chance de décrocher un emploi. Pour une telle expérience, nous privilégions les entreprises avec lesquelles nous avons instauré une relation de confiance. Il reste que nous devrions mieux accompagner ce processus, en soulignant auprès de notre interlocuteur en entreprise le potentiel de ce candidat atypique et en proposant, en cas d'embauché, de mettre en place une aide à la prise de poste.

Nous rencontrons par exemple ce type de problèmes avec des personnes qui sortent de prison ou sont sous liberté conditionnelle. Quelque 130 conseillers « emploi liberté » sont chargés de les accompagner vers le retour à l'emploi et de convaincre les employeurs de leur donner une chance. On comprend l'importance de nouer des relations de confiance avec des employeurs qui accepteront d'embaucher des profils parfois plus compliqués que d'autres à intégrer dans l'entreprise.

Chapitre X

L'EXPOSITION MÉDIATIQUE

Lorsque j'étais conseiller social à Matignon, je rencontrais régulièrement des journalistes pour évoquer et expliciter des décisions prises par le Premier ministre et la politique sociale du gouvernement. Mais je n'apparaissais jamais officiellement. J'ai réellement découvert l'exposition médiatique à mon arrivée à l'ANPE. J'ai été très fier, je l'avoue, de ma première interview aux *Échos* quelques semaines après mon arrivée. Il était nécessaire de créer un dialogue constant et ouvert avec les journalistes pour expliquer les grands objectifs de l'ANPE, la complexité de nos missions et faire passer des messages, à la fois en externe vis-à-vis du grand public et des leaders d'opinion, mais aussi vers l'interne : en effet, mes déclarations dans la presse résonnaient fortement au sein de la maison, d'autant plus que mon prédécesseur ne s'exprimait jamais dans les journaux.

Avec la création de Pôle emploi, le temps et l'énergie consacrés aux relations avec la presse ont beaucoup dépassé ce que j'aurais imaginé. Il y a là deux raisons principales : la fusion était un sujet de politique publique porté par le gouvernement ; et l'emploi et le chômage ont toujours représenté la première préoccupation des Français. Dès la création de l'instance nationale de préfiguration, nous avons été fortement sollicités par les journalistes pour expliquer la fusion et rendre compte de l'avancée des opérations. Puis Pôle emploi est devenu très vite la cible d'attaques de toutes parts dès l'automne 2008, qui sont allées crescendo jusqu'au début de l'année 2010. Les médias ne critiquaient pas nécessairement le principe même de la fusion, mais estimaient qu'elle avait été lancée trop vite, trop tôt, et qu'elle n'était pas assez préparée. Autre reproche : la fusion n'était pas expliquée aux agents et ils n'avaient pas les moyens de s'y impliquer. Enfin, les articles dénonçaient abondamment la dégradation du service rendu aux demandeurs d'emploi comme aux entreprises. Les journaux avaient beau jeu d'enfoncer le clou à ce sujet, puisque, entre le choc de la réforme et l'explosion du chômage, nous étions loin des objectifs attendus. Il n'y avait pas un seul jour sans que paraissent un article négatif sur Pôle emploi et des comparaisons avec France Telecom sur le thème des risques psychosociaux. Ce déferlement de reportages à charge ne tenait aucun compte de la difficulté de la fusion et du contexte économique.

Tir à vue sur le directeur général

Chargé de la fusion, j'étais tout naturellement la cible principale des attaques. Je me souviens d'un article dans *Challenges* au début de 2009 : « Les traits tirés de M. Charpy montrent combien la fusion est mal préparée ». Pendant des mois et des mois, j'ai été « bombardé » des mêmes questions : « Est-il à la hauteur ? », « Un technocrate peut-il être homme d'entreprise et manager ? », « N'est-il pas aux ordres du gouvernement ? ». Je le reconnais, j'ai mal vécu ces attaques. J'avais dirigé deux entreprises, l'une de 800 personnes (RFI) et l'autre de 8500 salariés (l'Établissement français du sang), avant de prendre la direction de l'ANPE. J'avais conduit une fusion, celle qui a débouché sur la création de l'Établissement français du sang, fusion beaucoup plus risquée, car le moindre faux pas pouvait causer des pénuries de produits sanguins et donc des morts. J'estimais avoir la capacité d'accomplir ma mission. Quant aux reproches sur l'absence de préparation, les journalistes ne se rendaient pas compte des contraintes liées au calendrier, aux relations avec les partenaires sociaux et à la complexité de la gouvernance de Pôle emploi. Ces critiques m'ont d'autant plus affecté que je me doutais qu'elles émanaient parfois de personnes que je côtoyais régulièrement au conseil d'administration, dans les cabinets ministériels ou même à la direction de Pôle emploi.

Tous mes efforts pour expliquer la réalité de la situation n'avaient strictement aucun effet sur le contenu des articles. Pourtant, nous y consacrons beaucoup de temps, organisant des rendez-vous avec la presse toutes les semaines, répondant systématiquement aux questions par téléphone sur les chiffres du chômage ou la situation de Pôle emploi. Mais les articles n'en relataient rien. Nous arrivions parfois à instaurer un dialogue, en particulier dans le cadre de déjeuners de presse en « off », où j'avais le sentiment que certains messages étaient entendus. Mais, à la parution des articles, douche froide : ils étaient systématiquement à charge. Au mieux, on soulignait que les

dirigeants de Pôle emploi n'étaient pas responsables de la situation et que la faute en revenait au gouvernement qui avait fixé des objectifs et un calendrier irréalistes.

La caricature du service public au fil des reportages

Nous avons décidé de jouer le jeu de la transparence en acceptant de recevoir des journalistes, notamment de la presse télévisée, qui souhaitaient réaliser des reportages dans les agences. Je préférerais ouvrir les portes de Pôle emploi à la presse plutôt que d'instaurer un blocus qui aurait entraîné des reportages en caméra cachée. Ce travail d'ouverture nous a conduits à recevoir, parfois plusieurs jours de suite, des journalistes de *Capital*, *Zone interdite* ou encore *Envoyé spécial*. Les directeurs d'agences leur expliquaient le fonctionnement de Pôle emploi, les succès autant que les difficultés, et leur laissaient la liberté de filmer dans les locaux et d'interroger qui ils voulaient. Seule contrainte : demander leur autorisation préalable aux agents ou aux clients avant de les filmer. Les salariés, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, n'accablaient pas l'institution et faisaient preuve d'un réel « patriotisme » d'entreprise. Malgré tout, le sentiment général ne variait pas d'un iota : le reportage clouait invariablement Pôle emploi au pilori. Ainsi, un reportage, qui comparait les mérites respectifs de Pôle emploi d'un côté et ceux d'un opérateur privé de placement de l'autre. Au lieu de se pencher sur la réalité du travail des uns et des autres, le reporter a préféré montrer les agents des opérateurs privés, vêtus élégamment, accueillant les demandeurs d'emploi avec du thé et du café ; les conseillers de Pôle emploi, eux perdaient du temps à raconter leur week-end et recevaient les chômeurs dans des locaux totalement vétustés. Sans café, évidemment. On tombait dans la caricature d'un service public de l'emploi ringard et inefficace, face à un opérateur privé qui proposait le nec plus ultra de l'accompagnement.

En interne, ces émissions provoquaient des effets dévastateurs. Les collaborateurs de l'agence qui avaient reçu les journalistes pendant plusieurs jours, et avaient le sentiment d'avoir valorisé leurs missions et expliqué leur travail, prenaient de plein fouet l'image déplorable rendue par le reportage. Quand nous étions de nouveau sollicités pour ouvrir les portes d'une agence à une équipe de journalistes, nous devions mener un travail intense de persuasion pour que les agents acceptent de recevoir de nouveau la presse.

À l'automne 2009, j'ai pris conscience que nous aurions beaucoup de difficultés à nous faire entendre de la presse quotidienne nationale, très focalisée sur les grands enjeux politiques de la fusion et les dysfonctionnements. Nous avons incité les directeurs régionaux à renouer le dialogue avec la presse quotidienne régionale (PQR), en invitant les journalistes lors de l'inauguration d'une nouvelle agence, la mise en place d'un partenariat avec une mission locale ou une maison de l'emploi, le lancement d'un forum local pour l'emploi... Cette stratégie s'est avérée payante car, au contraire d'une presse nationale systématiquement négative, les articles de la PQR, beaucoup plus factuels, attentifs aux débats locaux, montraient, au travers de reportages sur les actions de terrain, que la fusion était réellement en phase de concrétisation. Pour la première fois, Pôle emploi bénéficiait d'une communication positive.

Sortir du discours « Tout va très bien, madame la marquise »

Les journalistes s'agaçaient du fossé qu'ils ressentaient entre le discours officiel de Pôle emploi, que je voulais rassurant et positif, en insistant sur les améliorations plutôt que sur les échecs, et leurs enquêtes de terrain qui faisaient apparaître une réalité bien différente. Lassé qu'on me croie aveugle devant la réalité, j'ai cessé de répéter que tout allait bien, tant en interne - aux syndicats et aux agents - que vis-à-vis des journalistes et des politiques. J'ai reconnu que nous vivions une période difficile, que certains services n'étaient pas performants, mais je soulignais que nous ne cessions de travailler pour nous améliorer. J'ai abandonné la langue de bois et j'ai expliqué comment nous comptions résoudre nos difficultés. Ce changement d'attitude a payé.

Il a payé en interne car les salariés vivaient mes propos rassurants sur le thème de « Tout va très bien madame la marquise » comme un déni très violent de leurs difficultés quotidiennes.

Petit à petit, j'ai vu émerger dans la presse des articles évoquant la complexité à mener une fusion dans un calendrier serré et avec des contraintes fortes qui ont fini par changer l'image systématiquement négative que les journalistes transmettaient de Pôle emploi. Je me souviens ainsi, d'un déjeuner avec une journaliste rencontrée au moment des grèves contre la réforme des

retraites. Elle m'a attaqué bille en tête sur le climat social épouvantable à Pôle emploi et la souffrance des agents. Je lui demande ce qu'elle entend par « épouvantable ». Elle me parle des grèves importantes. Je lui montre alors les chiffres de la grève du jour : 6 % de grévistes à Pôle emploi contre 25 % à 40 % dans le service public. Était-ce le signe d'un établissement au bord de l'explosion sociale ?

Ce travail systématique de lutte contre les *a priori* négatifs a fini par porter ses fruits, d'autant que la qualité des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises s'améliorait progressivement. La grande consultation Internet portant sur la satisfaction des demandeurs d'emploi nous a été également très utile. J'avais été réticent face à ce projet, craignant les conséquences si les personnes interrogées exprimaient leur préférence pour les services antérieurs à la fusion ou dressaient une image déplorable de Pôle emploi. Finalement, les résultats, plutôt positifs - deux tiers d'opinions positives - ont contribué à changer le regard des journalistes. On ne pouvait plus dénoncer systématiquement et partout l'échec de Pôle emploi.

Une communication transparente sur les risques psychosociaux

La prise en compte des risques psychosociaux a notablement participé à construire la nouvelle image de Pôle emploi. Nous avons malheureusement connu des suicides ou tentatives de suicide au sein de la maison, comme dans toute grande entreprise. En mars 2009, au début de la fusion, un de nos collaborateurs de Saint-Quentin, en Picardie, est revenu un soir dans son agence où il s'est suicidé. Il avait laissé une lettre de trois pages, très explicite, sur les causes personnelles et non professionnelles de son geste. Cette lettre a été divulguée à des journalistes de France 2 qui ont sélectionné une seule phrase où il disait qu'il restait tard le soir, signe selon eux de la pression que supportaient les salariés et de la responsabilité de la direction générale. Aucune allusion, en revanche, à ses difficultés personnelles.

Au début de la fusion, nous avons dû déplorer plusieurs cas de tentatives de suicide qui ont été largement relayées par les médias et par les organisations syndicales.

La médiatisation de ces drames avait donné de Pôle emploi une image tellement négative que les salariés et les syndicats eux-mêmes ont pris conscience qu'une communication si partielle risquait de provoquer un effet de contagion.

J'ai parlé de l'enquête engagée à la rentrée 2009 sur les risques psychosociaux. A cette époque, les suicides à France Telecom hantaient les esprits et les entreprises avaient l'obligation de mener des négociations sur la prévention du stress. J'ai pensé qu'une enquête nous permettrait d'appréhender réellement le ressenti des collaborateurs et nous avons élaboré le questionnaire avec les syndicats. Malgré les résultats alarmants de notre enquête, nous avons décidé de jouer la transparence, seule solution pour permettre une prise de conscience de tous et la mise en place de plans de prévention. Je pense que ce choix a été le bon car il nous a amenés à prendre des décisions responsables.

Le spectre des annonces immorales ou religieuses

Nous avons beaucoup travaillé sur un autre espace médiatique, celui d'Internet. Ayant été souvent été victimes de blogs, nous avons mis en place une politique de veille sur les informations concernant Pôle emploi sur la Toile car nous connaissions la rapidité avec laquelle les billets postés par les internautes pouvaient modifier notre image. Je pense à un cas récent. En surveillant les blogs, nous avons repéré une information selon laquelle nous avions publié une offre d'emploi d'une association culturelle pour recruter un imam. Impossible de pourvoir cette offre sans s'assurer de l'appartenance religieuse du candidat ; or cette information relève de la vie privée et les directives européennes, comme la législation française, n'autorisent pas ce type de questions. J'ai jugé urgent de retirer l'offre, d'autant plus que le buzz commençait à enfler sur le thème : « Pôle emploi, complice de l'islamisation de la France. » !

En revanche, je n'ai pas voulu retirer les offres d'emploi pour recruter des animateurs de chats roses. Une société proposait ainsi un poste de saisie informatique pour une messagerie rose. Lorsque la jeune candidate a rencontré le chef d'entreprise en entretien, il lui a précisé qu'elle serait peut-être amenée à fournir d'autres services par webcam interposée. Une autre annonce, qui concernait également un poste d'animation sur un site pour adultes, a été présentée à un demandeur

d'emploi âgé d'une cinquantaine d'années, ayant une expérience professionnelle d'animateur, qui a été très étonné de se voir proposer un tel poste. Il a saisi la presse qui s'est empressée de dénoncer Pôle emploi pour les offres « immorales » qu'il proposait. Or, il ne s'agit pas d'activités illégales, les annonces sont explicites, non discriminantes, et il s'agit souvent de contrats en CDI très bien rémunérés. À quel titre devrait-on refuser ces offres ? Pôle emploi devrait-il s'ériger en père la morale ? Dans ce cas, combien de journaux auraient également dû refuser des publicités pour les mêmes messageries rosés ou les salons de massages naturistes ?

D'autres offres ont également fait scandale, en particulier celles publiées par notre service de placement international pour les candidats à l'expatriation. Les annonces de ce service s'adressent aussi bien à l'ambassadeur qui recherche une gouvernante pour ses enfants, qu'aux entreprises qui souhaitent recruter sur les plateformes pétrolières, ou encore aux sociétés françaises ou étrangères qui embauchent des informaticiens à Bangalore, en Inde, avec un salaire moyen de 400 euros, soit cinq fois le salaire de base indien. La presse a reproché à Pôle emploi de proposer des offres d'emploi au rabais au moment où le gouvernement annonçait vouloir radier les chômeurs qui refusaient les propositions d'« offres raisonnables d'emploi ». J'ai expliqué sur RTL que, d'une part, chacun était libre de choisir parmi les offres proposées et que, d'autre part, il ne s'agissait pas d'offres raisonnables d'emploi, puisque la loi spécifiait que ces offres ne s'appliquaient qu'à des propositions de postes basés à moins de cinquante kilomètres du domicile. Ce qui n'est pas le cas de Bangalore !

Sur des sujets aussi sensibles, nous devons faire preuve d'une extrême réactivité pour éteindre le feu rapidement. Sinon, c'était la traînée de poudre : « Pôle emploi n'assure pas ses missions, radie les chômeurs à la vitesse de l'éclair ou encore est prêt à accepter n'importe quelle annonce pour effeuilleuses afin d'augmenter le nombre d'offres recueillies. »

La reconnaissance de notre expertise sur l'emploi

Un dernier élément a contribué à redorer le blason de Pôle emploi vis-à-vis de la presse : notre rôle d'expertise sur les sujets de politique de l'emploi. Dès la mise en place de l'instance provisoire de préfiguration, nous avons décidé d'organiser tous les trimestres un point presse sur l'évolution de l'emploi salarié. Le directeur des statistiques de Pôle emploi présentait les chiffres en une quinzaine de *slides*, puis j'ouvrais le feu des questions. Au cours des premières éditions, les journalistes ne m'interrogeaient que sur les dysfonctionnements de Pôle emploi. À partir du début 2010, ces conférences ont plus porté sur l'emploi, le chômage et le contexte économique que sur les polémiques autour de la fusion. Aujourd'hui, les journalistes sollicitent systématiquement notre avis sur ces questions et nous considèrent comme une source fiable et sérieuse pour nourrir des articles sur l'emploi, au-delà du seul sujet de Pôle emploi : évolution de l'activité salariée, chiffres des ruptures conventionnelles, analyse d'une nouvelle mesure gouvernementale sur l'emploi. Chaque mois, à l'occasion de la publication des chiffres officiels du chômage, toute la presse économique nous interroge pour connaître notre vision de la situation.

Régulièrement, nous menons une enquête sur l'image de Pôle emploi auprès des leaders d'opinion : politiques, partenaires sociaux et journalistes. La première, en 2006, du temps de l'ANPE, révélait une opinion assez dégradée de façon générale, et très négative chez les journalistes. Nous avons beaucoup travaillé à nos relations avec la presse et les résultats de l'enquête suivante étaient nettement meilleurs. Nous avons répété l'opération après la naissance de Pôle emploi. Les résultats de la première édition ont été franchement mauvais - ce n'était pas une surprise. La seconde, menée en 2010, montre que l'image de Pôle emploi s'est très nettement améliorée auprès des élus, en particulier les élus locaux, quelle que soit leur couleur politique, un peu améliorée chez les partenaires sociaux, et a connu un frémissement positif auprès des journalistes.

Mais il reste encore un long chemin à parcourir pour changer radicalement l'image de Pôle emploi. D'une manière générale, l'image des services publics d'emploi (SPE) ne brille pas dans la plupart des pays européens : à l'été 2010, nous avons demandé à la Sofres de poser une question dans cinq pays européens sur l'image de leur SPE. Avec 52 % d'opinions favorables, nous étions en deuxième place, après les Espagnols et loin devant les Britanniques et les Allemands. Maigre consolation, mais consolation quand même !

Les livres à charge : des pavés dans la mare

Si la presse ne nous a pas épargnés, le monde de l'édition nous a aussi réservé quelques beaux brûlots. Parmi les livres parus sur le service public de l'emploi, trois ont beaucoup fait parler d'eux. Dans le premier, *Chômage, des secrets bien gardés. La vérité sur l'ANPE*, Fabienne Brutus, conseillère à l'ANPE, tenait des propos incendiaires sur la maison, qu'elle décrivait comme une machine à radier les chômeurs. Il faut reconnaître que cet ouvrage était bien conçu, bien écrit et se lisait facilement. Fabienne Brutus, convaincue par son sujet et s'exprimant avec aisance, endossait à merveille le rôle de la conseillère de terrain qui s'insurge contre les injustices. Tout le monde attendait que je la licencie ou que je prenne des mesures disciplinaires à son encontre. Elle la première, puisqu'elle avait évoqué, au cours d'une émission de télévision, le risque professionnel qu'elle encourait. Les journalistes s'étaient largement faits l'écho du courage de cette conseillère, mère de famille, qui mettait son emploi en jeu par la publication de son livre témoignage. Je n'ai pris aucune mesure contre elle et je n'ai jamais commenté son livre, pour ne pas entrer dans la polémique. En fait, ce sont ses propres collègues de travail qui ont estimé qu'elle poussait le bouchon un peu loin et, au bout de quelques mois, elle a fini par se mettre d'elle-même en congé sans solde avant de quitter complètement l'ANPE.

Deux autres livres ont été publiés après la fusion. Le premier, *Confession d'une taupe*, fin 2009, avait été écrit à deux mains par une journaliste du *Canard enchaîné*, qui signait de son nom, et un conseiller de Pôle emploi, écrivant sous pseudonyme. L'ouvrage, sur un rythme assez enlevé, évoquait, au travers de la vie quotidienne d'un conseiller de Pôle emploi, les thèmes classiques concernant les radiations, la taille excessive des portefeuilles, les rythmes de travail infernaux, bref, tout ce qui était relayé dans la presse nationale depuis des mois. On devinait ça et là une compilation des articles parus dans le *Canard*, réécrits pour donner une impression de vécu, mais on n'y trouvait aucune révélation spectaculaire ni aucune information qui n'aient déjà été publiées auparavant. Les médias ont donné un large écho de cet ouvrage, interrogeant le conseiller dont la voix était modifiée et qui n'apparaissait jamais à visage découvert. Le plus drôle, c'est que nous savions parfaitement de qui il s'agissait : quelques jours après la publication du livre, un de mes directeurs régionaux m'a confié ses soupçons sur l'identité du mystérieux conseiller, confirmés par quelques recoupements - les interviews données à Paris coïncidaient toujours avec ses congés... Le doute n'était plus permis. Bien évidemment, nous n'avons pris aucune mesure disciplinaire à son égard. Et son identité est restée « presque » secrète.

C'est une véritable réaction de rejet qui s'est exprimée à l'égard du deuxième ouvrage consacré à Pôle emploi, *183 Jours dans la barbarie ordinaire de Pôle emploi*. Publié en novembre 2010 par une jeune femme, Marion Bergeron, qui, après des études de graphisme, a travaillé pendant six mois comme conseillère dans une agence d'Ile-de-France. Il n'apportait guère de révélations. Nous avons droit aux reproches habituels : « les grands patrons de Pôle emploi méconnaissent totalement les réalités du terrain, ils décident de la stratégie au cours de dîners bien arrosés » ! Cet ouvrage donnait aussi une image caricaturale et méprisante des conseillers de Pôle emploi. Marion Bergeron expliquait à quel point il était difficile de travailler avec des collègues « qui ont toutes des enfants, un mari qui aime le foot et une grosse télévision dans leur salon. Elles habitent la banlieue [...] pas d'expositions, pas de restaurants, pas de livres, pas de musées... ».

Les demandeurs d'emploi et les employeurs n'étaient pas mieux traités : « Entre les demandeurs loqueteux et les petits patrons nauséabonds, je suis servie. » Ou encore : « Un énorme bibendum se présente pour obtenir un rendez-vous avec son conseiller. Il est tout dégoulinant de sueur. Sa chemise noire le saucissonne comme un petit boudin. »

Ce livre a bénéficié d'une forte médiatisation - *Le Monde* lui a même consacré une pleine page dans sa rubrique littéraire. Nous avons tenté d'expliquer aux journalistes qu'il existait d'autres témoignages en interne que celui de Mme Bergeron. Une de nos collaboratrices, Francine Chenet, avait écrit un livre intitulé *30 ans au service de l'emploi*, où elle raconte son quotidien professionnel avec ses joies et ses difficultés, et évoque l'évolution du service public de l'emploi. Ce livre n'a jamais été cité alors que la légitimité de Mme Chenet avec ses trente années d'expérience, était sans doute plus forte que celle de Mme Bergeron, avec six mois de CDD.

Inutile de dire que la parution de *183 jours dans la barbarie ordinaire de Pôle emploi* a été

très mal vécue par les agents de la maison ! Ils n'ont pas apprécié d'être traînés dans la boue alors que beaucoup ont le sentiment légitime d'exercer un métier utile, et porteur de sens.

Chapitre XI POUR ALLER PLUS LOIN

Après bientôt trois années de fonctionnement, et alors que s'engage la préparation de la seconde convention entre Pôle emploi, l'Etat et l'Unedic, on peut être tenté de tirer un premier bilan de cette grande réforme du service public de l'emploi engagée depuis 2008. Ceux qui s'y intéressent sont nombreux, comme en témoignent la mission sénatoriale d'information sur Pôle emploi, l'enquête menée par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et celle engagée par la Cour des comptes. De même, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales a commencé, comme en 2010, à dresser le bilan de la première convention tripartite 2009-2011 afin d'aider à la préparation de la nouvelle feuille de route de Pôle emploi. Je ne doute pas non plus que la prochaine campagne présidentielle sera l'occasion pour les uns de vanter le bilan de ce qui a été réalisé, pour les autres de proposer une autre organisation du service public de l'emploi, comme l'a fait récemment l'Assemblée des Régions de France en réclamant une régionalisation complète de Pôle emploi.

Trois années, surtout trois années de crise économique majeure, sont une période bien courte pour juger de la pertinence d'une réforme aussi vaste. Songerait-on, trois ans à peine après leur mise en œuvre, à tirer un bilan définitif de la création d'Areva, du rapprochement entre Air France-KLM ou de la séparation entre la SNCF et Réseau ferré de France ? Il faut plus de temps pour évaluer une fusion et en tirer des enseignements définitifs.

Une chose certaine en tout cas, c'est que Pôle emploi a résisté au double choc de la fusion et de l'explosion du chômage. Malgré la charge de travail, malgré les soubresauts d'une organisation en cours de mise en place, malgré les tensions sociales fortes que cette conjonction n'a pas manqué de générer, l'établissement a su faire face à l'urgence et assurer l'indispensable : inscrire les demandeurs d'emploi sans délai, assurer sans retard l'indemnisation de ceux qui pouvaient en bénéficier, entreprendre l'accompagnement des demandeurs d'emploi, qu'ils soient entrants sur le marché du travail, licenciés économiques ou en fin de mission d'intérim ou de CDD. Ce pari n'était pas gagné d'avance, quand on se rappelle comment l'ANPE et les Assedic avaient été débordés par la charge en 1992-1994, lors de la dernière grande dépression - pourtant moins violente que celle que nous avons subie à partir de l'été 2008. Il n'était pas gagné quand on voit les difficultés des autres services publics d'emploi européens pour faire face à la crise, alors même qu'ils n'avaient pas à réaliser à une semblable transformation. Le système a tenu, au prix d'efforts considérables consentis par les agents de Pôle emploi et leur encadrement. Bien sûr, toutes les ambitions initiales n'ont pu être atteintes dans les trois premières années, mais elles avaient été fixées dans un contexte économique fort différent, avec une prévision de croissance de l'emploi et de baisse continue du chômage depuis 2005. Faut-il rappeler qu'au moment où la fusion a été votée, au premier trimestre 2008, le taux de chômage en France métropolitaine était tombé à 7,2 %, le taux le plus bas depuis le quatrième trimestre 1983 ? L'objectif d'un retour au plein emploi avec un taux de chômage de 5 % en 2012 apparaissait plus que réaliste à l'époque.

Plus de sérénité

Trois ans après, on peut bien sûr s'interroger sur ce qui aurait pu être mieux fait, tout autant que sur ce qui reste à faire. Sans doute le rythme de la transformation imposé à Pôle emploi a-t-il été trop rapide, trop ambitieux, trop contraignant pour les équipes internes. Si nous avions disposé de plus de temps et subi moins de pressions permanentes, nous aurions sans doute pu davantage concerter, expliquer, et peut-être mieux convaincre ceux qui avaient pour mission de mettre en œuvre ces changements de leur bien-fondé, de leur rationalité. Nous aurions pu surtout préserver les temps nécessaires d'appropriation. Changer les organisations est complexe, et source d'angoisse et de stress pour ceux qui les subissent. Disposer de plus de temps aurait sans doute permis que le conseil d'administration de Pôle emploi se sente davantage impliqué et porteur des mutations à

conduire. Les problèmes de gouvernance que nous avons connus au cours des dernières années, amenant le conseil d'administration - essentiellement les partenaires sociaux - à se sentir dépossédé de tout pouvoir sur la mise en place de Pôle emploi, résultent largement du rythme de la fusion.

Avec plus de temps, nous aurions sans doute pu mieux convaincre nos clients, demandeurs d'emploi ou entreprises, que les services s'amélioreraient progressivement et que l'impatience - « on nous avait promis qu'avec la fusion... » - n'était ni raisonnable ni rationnelle. Plus de temps nous aurait sans doute permis de mieux accompagner la communication avec les médias pour éviter que le sport national ne devienne le « *Pôle emploi-bashing* », comme ce fut trop souvent le cas pendant ces dernières années.

Mais, ce temps, nous ne l'avions pas. Et les forces hostiles à la fusion étaient tellement puissantes que tout retard ou hésitation dans la mise en œuvre n'auraient fait que consolider les oppositions et rendre impossible la réforme. Le calendrier a été fixé de manière très volontariste par le gouvernement. Ce volontarisme était nécessaire. Surtout, l'urgence de la situation économique et sociale appelait des réponses immédiates. Quand j'avais rencontré en 2008 les cabinets de conseil spécialistes en fusion, ils m'avaient doctement expliqué : la première année, on fusionne les fonctions de support des directions générales, la deuxième année, on s'attaque à celle des directions régionales et locales, la troisième année, on se concentre sur la fusion des réseaux et des métiers. C'était sûrement vrai, sauf que ce calendrier ne correspondait ni aux attentes et à la feuille de route ni aux contraintes de l'opérationnel. Comment aurais-je pu justifier, pendant près de trois années, l'absence de retombées concrètes de la fusion pour les demandeurs d'emploi, et notamment l'absence de lieu unique d'accueil pour bénéficier de tous les services ? Impossible, incompréhensible !

Alors, nous avons fait de la contrainte du temps un atout pour avancer plus vite et plus loin, convaincu que l'urgence de l'explosion du chômage appelait des transformations plus rapides, plus exigeantes pour tous, notamment pour les agents de Pôle emploi et que, finalement, elle permettrait de lever les préventions, les résistances au changement, les angoisses de l'avenir. Convaincu aussi qu'une fois ces transformations achevées, nous retrouverions la sérénité indispensable pour faire fonctionner Pôle emploi, pour apporter à ceux qui y consacrent leur vie professionnelle l'assurance dont ils ont besoin pour rassurer et accompagner les demandeurs d'emploi inquiets de leur sécurité financière, de leur avenir professionnel ou de celui de leurs enfants.

Aujourd'hui, nous n'en sommes plus très loin. Les équipes de Pôle emploi ont trouvé leurs marques, leurs repères, leur capacité à innover, à imaginer. Elles sont parvenues à faire la part entre les contraintes de la réglementation et des instructions de la direction, et la nécessité de s'adapter aux contraintes du réel, c'est-à-dire à la situation concrète d'un demandeur d'emploi avec ses projets, ses inquiétudes, ses déceptions. Bien sûr, on pourra toujours trouver des difficultés, des erreurs, des fautes même, comme ne manquent pas de le rappeler les rapports consacrés à Pôle emploi. Mais l'évolution va dans le bon sens. Après la phase de création, les étapes ultérieures de la transformation devront bien sûr respecter les phases nécessaires d'explication, d'appropriation et de déploiement, mais elles pourront bénéficier du travail réalisé pendant les premières années de Pôle emploi.

Moins de centralisation

Il était inévitable, dans le contexte de la transformation, que les premières années de Pôle emploi aient été marquées par une très forte centralisation, tant au niveau national qu'au niveau des régions. Au niveau national, nous étions soucieux de voir les axes fondamentaux de la réforme fixés par la convention tripartite se mettre en œuvre sur un même rythme et selon des modalités identiques d'une région à l'autre. Parce que c'est l'honneur du service public en France que les services fournis par Pôle emploi soient identiques d'une région à l'autre, d'une agence à l'autre. Parce qu'un demandeur d'emploi en Limousin doit bénéficier des mêmes services qu'un chômeur en Nord-Pas-de-Calais. Au niveau régional, les préoccupations étaient semblables, mais s'y ajoutait la nécessité de mettre en place les fonctions RH, financières, et le pilotage de la production qui supposaient de renforcer le pouvoir régional. Dans les deux cas, la contrainte du dialogue social amplifiait encore les tendances à la centralisation : rien ne pouvait se faire au niveau local tant que

le comité d'entreprise n'avait pas été consulté ; rien de structurant ne pouvait être engagé en région tant que le comité central d'entreprise ne s'était pas réuni plusieurs fois.

Aujourd'hui, cette centralisation est moins nécessaire, parce que l'étape de création est achevée. L'objectif doit être d'assurer la pleine insertion de Pôle emploi dans les territoires. S'adapter à la situation locale de l'emploi, aux partenariats possibles avec les acteurs locaux, qu'ils soient politiques, associatifs ou professionnels, est une nécessité absolue pour lutter efficacement contre le chômage : si tout doit remonter à la direction régionale ou à la direction générale, on peut être sûr que rien ne se mettra en place. De la même manière, les directeurs d'agence de Pôle emploi ont besoin de marges de manœuvre, de capacité d'innovation, d'espace de liberté. C'est la condition de leur dynamisme et de leur réactivité. Beaucoup attendent avec impatience que s'allège la « chaîne de commandement » si souvent décriée tant elle peut paraître pesante et stérile. Au-delà du rythme de la transformation de Pôle emploi et de la nécessaire décentralisation de son fonctionnement, trois questions essentielles devront être traitées dans les prochains mois afin d'installer durablement Pôle emploi comme une référence européenne pour les services publics de l'emploi : ses missions, ses moyens et son rôle d'acteur pivot sur le marché de l'emploi.

Recentrer les missions de Pôle emploi

En France, le service public de l'emploi se différencie nettement de celui de nos voisins européens par les missions qui lui sont fixées. Notre spécificité vient de ce que nous avons deux catégories de clients : les demandeurs d'emploi et les entreprises. Les uns comme les autres méritent une attention soutenue et des services renforcés. Nous sommes les seuls au monde à revendiquer aussi nettement cette double orientation de nos missions et à mettre en avant aussi fortement la notion d'intermédiation réalisée par les conseillers de Pôle emploi, entre une offre d'emploi déposée par une entreprise et une demande d'emploi exprimée par un chômeur. Pour y parvenir, Pôle emploi recueille auprès des entreprises les offres et propose à celles qui le souhaitent de sélectionner pour leur compte les 5 ou 10 candidats qui peuvent correspondre à l'offre déposée, ce qui évite à l'entreprise de recevoir directement des dizaines de candidatures. Dans certains cas, nous mettons en place des tests pour affiner les recrutements en utilisant la « méthode des habiletés ». C'est ainsi, par exemple, que nous assurons l'essentiel des recrutements des grandes enseignes de distribution quand elles ouvrent un nouveau magasin.

À l'inverse, les autres services publics d'emploi se concentrent essentiellement sur les demandeurs d'emploi. Leur mission est avant tout de les indemniser, de les accompagner dans leur recherche, d'accroître leur employabilité par la formation et de favoriser la transparence du marché du travail. Comparées à Pôle emploi, leurs relations avec les entreprises sont plus réduites et surtout plus ciblées : au Royaume-Uni, les Job Centers Plus passent des accords de partenariat avec les entreprises qui s'engagent à recruter des demandeurs d'emploi en risque de chômage de longue durée. En Allemagne, la Bundesagentur für Arbeit ne s'occupe que des entreprises qui recrutent massivement et délaissent largement les autres. Conséquence, ces services collectent plus de deux fois moins d'offres d'emploi que nous (1,6 million en Allemagne et au Royaume-Uni, contre plus de 3 millions en France). Et, sauf le cas particulier des demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'insertion, ils considèrent que le recrutement relève avant tout des services RH des entreprises et non de leurs services.

Cette double mission de Pôle emploi, en direction des demandeurs d'emploi et des employeurs, présente de nombreux avantages pour favoriser l'adéquation entre offre et demande. Pôle emploi occupe ainsi une place essentielle, trop souvent méconnue, voire brocardée, dans le pourvoi des offres d'emploi : certes, rapportée au total des embauches, sa part de marché, calculée à partir des offres recueillies, s'élève à 16 ou 17 % selon les années. Mais si l'on ne considère que les offres d'emploi d'une durée de plus d'un mois - celles sur lesquelles se concentrent les agents de Pôle emploi dans l'objectif de favoriser un retour durable à l'emploi - cette part de marché atteint 38 %. Quand on sait qu'une large partie des offres d'emploi ne fait l'objet d'aucune publicité, cela correspond à plus de 80 % des offres d'emploi qui passent par un intermédiaire, public ou privé. À titre de comparaison, les entreprises d'intérim qui peuvent, depuis 2005, assurer des missions de recrutement en CDD ou en CDI, n'ont concrétisé que 50 000 recrutements chaque année quand Pôle emploi en réalisait 3 millions.

Cette orientation affirmée en direction des entreprises présente néanmoins des inconvénients réels qu'on ne doit pas balayer d'un revers de la main. Premièrement cette activité fait peser une charge sur Pôle emploi. Ainsi, selon l'Inspection des finances, alors que les Britanniques et les Allemands n'affectent que 4 % de leurs effectifs à la relation avec les employeurs, ce chiffre s'élève à plus de 10 % pour les agents de Pôle emploi. Autant de temps qui pourrait être redéployé vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment ceux qui rencontrent les plus fortes difficultés d'insertion ou de retour sur le marché du travail.

Deuxièmement, cette orientation en direction des entreprises provoque l'insatisfaction des employeurs qui n'arrivent pas à recruter et qui en rendent responsable Pôle emploi. Or, on le sait bien, les difficultés de recrutement peuvent résulter soit d'une pénurie de candidats qualifiés, soit d'une faible appétence des demandeurs d'emploi pour certains métiers ou secteurs dont l'attractivité en termes de salaire, de conditions de travail ou de perspectives de promotion professionnelle est faible ou nulle. Dans l'un et l'autre cas, la capacité de Pôle emploi, comme de tout intermédiaire de l'emploi, à résoudre ces difficultés est réduite : si nous pouvons contribuer à lever des préjugés infondés, nous ne disposons que d'une faible marge de manœuvre sur les qualifications quand elles relèvent de l'échec scolaire ou de l'erreur d'orientation. Et encore plus quand il s'agit de salaires ou de conditions de travail : pourquoi les écoles hôtelières sont-elles prises d'assaut alors que, moins de cinq ans après leur sortie, la majorité des élèves hôteliers ont quitté le secteur de la restauration ? Pourquoi tant de Français partent-ils à Londres ou à New York pour travailler dans les pubs ou les restaurants, alors que les cafés et les restaurants français se plaignent de leurs difficultés à recruter ?

Pourtant, c'est Pôle emploi qui est régulièrement mis en accusation sur ce sujet. Critiques qu'on ne retrouve pas à l'égard des services publics de l'emploi britannique et allemand, pourtant bien moins investis dans la relation avec les entreprises et l'aide au recrutement.

Typiquement français est le débat sur les emplois vacants ou le nombre d'offres d'emploi non satisfaites, dont l'ampleur - de 200 000 à 1 million selon les acteurs de ce débat - serait le signe de l'inefficacité de Pôle emploi ou de la fainéantise des chômeurs. Là non plus, la polémique ne résiste pas à l'analyse des chiffres. La seule donnée incontestable est le nombre d'offres d'emploi disponibles sur le site internet pole-emploi.fr : entre 200 000 et 50 000 par jour. Mais une offre d'emploi disponible ne signifie pas qu'elle ne sera pas satisfaite à brève échéance. Il y a un délai normal entre la publication d'une offre et l'embauche d'un candidat : en moyenne 30 jours actuellement. Et si l'on garde les offres d'emploi déposées depuis plus de 60 jours, leur nombre n'est que de 50 000 à 60 000. Quand on analyse les statistiques européennes sur les emplois vacants - définis comme un poste rémunéré nouvellement créé non pourvu, ou qui deviendra vacant sous peu, et pour lequel l'employeur a engagé des démarches actives afin de le pourvoir-, la France est loin d'être mal notée. Bien au contraire : au troisième trimestre 2009, les emplois non pourvus ne représentaient que 0,3 % des postes en France (soit environ 50 000 à 60 000 emplois), taux le plus faible des pays analysés, contre 1,3 % dans l'Union européenne, 1,7 % au Royaume-Uni et 2,4 % en Allemagne.

Pourtant, la polémique sur les emplois vacants revient régulièrement sur le devant de la scène, tenant trop souvent lieu de politique de l'emploi et de lutte contre le chômage. Je ne prétends pas qu'il n'existe pas d'offres d'emploi non pourvues en France, ni qu'il ne faut pas travailler davantage - à Pôle emploi et dans les branches professionnelles concernées - pour orienter les demandeurs d'emploi sur les métiers qui recrutent, et notamment les métiers en tension, et revaloriser l'image de ces métiers. Mais faire de cette question l'alpha et l'oméga d'une politique de l'emploi traduit une vision bien restrictive de la situation.

La future feuille de route de Pôle emploi devra préciser ses missions, notamment en direction des entreprises. Je suis convaincu que nous ne devons en aucun cas renoncer au développement de ces services. Ils sont indispensables pour renforcer la transparence du marché du travail et offrir un nombre toujours plus important de postes possibles aux demandeurs d'emploi. Ils sont particulièrement attendus par les entreprises qui éprouvent des difficultés de recrutement et celles qui ne disposent d'aucune structure RH : la moitié environ des offres d'emploi déposées à Pôle emploi Test par des entreprises de moins de 20 salariés. Ils constituent enfin la marque de fabrique du service public de l'emploi à la française et représentent un élément important de l'identité professionnelle des agents de Pôle emploi. Cependant, il est sans doute nécessaire de les

recentrer sur une logique plus orientée vers le placement des demandeurs d'emploi. Mieux vaut en effet prospecter les entreprises pour trouver des emplois qui correspondent aux caractéristiques et aux projets professionnels des demandeurs d'emploi, plutôt que de se lancer tous azimuts dans la recherche de toutes offres existant dans les entreprises. Cette dernière mission pourrait être assurée par les intermédiaires privés de l'emploi, laissant ainsi plus de moyens à Pôle emploi pour mieux accompagner les chômeurs.

Reconsidérer les moyens de Pôle emploi

En 2010, Christine Lagarde et Laurent Wauquiez ont demandé à l'Inspection générale des finances de réaliser une comparaison des effectifs de Pôle emploi et de ceux de ses homologues allemands et britanniques. Le but était de vérifier si nous étions plus ou moins bien dotés en moyens humains que nos voisins européens. L'IGF a mené son enquête de façon extrêmement approfondie, en commençant par comparer les missions des uns et des autres et en répartissant les effectifs des services publics de l'emploi entre les différentes missions d'accueil et d'inscription, d'indemnisation, d'accompagnement et de services aux entreprises. Les résultats, rendus publics au printemps 2011, sont particulièrement instructifs. Rapportés au nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans ces différents services publics ou au nombre de chômeurs recensés selon les normes du Bureau international du travail, les effectifs du service public de l'emploi français (Pôle emploi, mais également les missions locales, les Cap emploi et les services du ministère du Travail) sont largement inférieurs à ce qu'ils sont en Allemagne ou au Royaume-Uni : 150 agents en France pour 10 000 demandeurs d'emploi inscrits contre 349 au Royaume Uni et 377 en Allemagne. Mais, surtout, l'enquête a révélé un deuxième résultat très intéressant. Les effectifs avaient été répartis sur quatre missions principales : l'accueil et l'inscription ; l'indemnisation ; l'accompagnement ; le service aux entreprises. La vraie différence entre la France et les deux autres pays repose sur la faiblesse des effectifs que le service public de l'emploi français consacre à l'accompagnement des demandeurs d'emploi : à peine 50 pour 10 000 demandeurs d'emploi inscrits en France, contre 134 en Allemagne et 178 au Royaume-Uni. La raison n'en est pas une productivité inférieure de Pôle emploi sur les autres missions : à part les relations avec les entreprises pour lesquelles nous consacrons plus d'effectifs que les autres pays, pour les raisons exposées plus haut, nous sommes en France plus efficaces pour l'accueil et l'indemnisation que nos deux partenaires. C'est bien la faiblesse des effectifs de Pôle emploi qui, une fois les tâches indispensables d'accueil, d'inscription et d'indemnisation réalisées, ne laisse qu'une portion congrue à la mission pourtant si essentielle d'accompagnement.

Comme le souligne le rapport de l'Inspection des finances, reprenant en cela les conclusions de toutes les études consacrées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'intensité de l'accompagnement a un effet direct et immédiat sur la rapidité du retour à l'emploi. Et donc sur le niveau des dépenses d'indemnisation chômage ou d'assistance. Nous avons réalisé en 2007-2009 une étude avec l'Ecole d'économie de Paris sur le taux de retour à l'emploi comparé des demandeurs d'emploi à fort risque de taux de chômage de longue durée selon qu'ils étaient pris en charge ou non de manière renforcée. La conclusion était sans appel : plus l'accompagnement est renforcé, plus le taux de retour à l'emploi est élevé. Et plus les dépenses d'indemnisation diminuent.

L'ANPE avait fait un grand pas en avant en 2006, quand nous avons mis en place le suivi mensuel des demandeurs d'emploi, sous l'impulsion de Jean-Louis Borloo alors ministre de la Cohésion sociale. Avant cette réforme, les chômeurs ne venaient à l'ANPE que tous les six mois. Depuis, c'est tous les mois qu'ils rencontrent leur conseiller personnel, quatre mois après leur inscription. Avec l'explosion du chômage, l'intensité de l'accompagnement a baissé, mais depuis le début de 2011, nous rétablissons progressivement la régularité des entretiens.

Le suivi mensuel des demandeurs d'emploi suscite toujours des critiques contradictoires : trop contraignant pour le demandeur d'emploi car il l'obligerait à se rendre à son agence tous les mois ; inutile pour certains demandeurs autonomes dans leur recherche d'emploi ; insuffisant au contraire pour ceux qui connaissent les plus grandes difficultés de retour à l'emploi. Je crois au contraire que le suivi mensuel personnalisé doit rester la base minimale indispensable de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et qu'il faudrait le renforcer en l'appliquant dès le premier mois, et non à partir du quatrième mois, comme nous le faisons aujourd'hui, du fait de

moyens insuffisants. Rien n'empêche de faire plus pour certains demandeurs d'emploi qui le nécessitent, mais faire moins serait un retour en arrière incompréhensible, dont les conséquences sur la rapidité du retour à l'emploi seraient désastreuses. Il est à cet égard paradoxal, au moment même où l'on renforce l'accompagnement des licenciés économiques avec un nouveau contrat de sécurisation professionnelle, que l'on puisse envisager de réduire l'accompagnement des autres demandeurs d'emploi. Il est tout aussi paradoxal, alors que le gouvernement souhaite réactiver le dispositif de l'offre raisonnable d'emploi ou faire la chasse aux « faux chômeurs », que l'on diminue les occasions de vérifier la réalité des actes positifs de recherche d'emploi en allégeant le suivi mensuel. Faut-il rappeler que tous les grands services publics d'emploi en Europe ont renforcé le suivi des chômeurs et qu'au Royaume-Uni les demandeurs d'emploi doivent se rendre tous les quinze jours dans leur agence pour rencontrer leur conseiller ?

Pour y parvenir, Pôle emploi devra renforcer les moyens consacrés à l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi, en redéployant les personnels des fonctions de support grâce aux synergies permises par la fusion, en améliorant l'organisation du travail et les processus de production et en poursuivant sa politique de recours à d'autres opérateurs de placement pour compléter ses efforts. Mais il sera sans doute nécessaire de renforcer les effectifs de Pôle emploi si l'on veut égaler les meilleurs standards européens, C'est un investissement pour l'avenir, avec un retour financier immédiat : réduire d'un mois la durée de chômage des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage générerait une économie annuelle de 2,2 milliards d'euros pour l'Unedic.

Faire de Pôle emploi l'acteur pivot du marché du travail

La tentation est toujours forte dans notre pays, une fois qu'on a engagé une réforme, de tout mettre en œuvre pour en atténuer la portée, de peur qu'elle remette en cause l'équilibre des pouvoirs en place. La création de Pôle emploi n'a pas échappé à ce travers, notamment quand les principaux dysfonctionnements de la première année ont été résolus et que l'établissement a commencé à trouver son rythme de croisière. Malgré la fusion entre les Assedic et l'ANPE, le service public demeure encore très éclaté, par comparaison avec nos deux voisins chez qui il est fortement unifié autour des Job Centers Plus, ou de la puissante Bundesagentur für Arbeit.

En France, à côté de Pôle emploi existent les missions locales pour les jeunes, avec plus de 8000 collaborateurs spécialisés sur l'emploi, les Cap emploi pour les travailleurs handicapés (1300 personnes), les maisons de l'emploi (2117 personnes), l'APEC pour certaines de ses missions d'intérêt général concernant les cadres (435 salariés) ; mais aussi les services emploi des différentes structures des collectivités locales et ceux du ministère de l'Emploi au niveau national comme en région (près de 2000 personnes). Le problème repose moins sur la multiplicité des intervenants que sur les difficultés permanentes de coordination et la volonté d'autoritarisme des uns, d'autonomie des autres, handicaps renforcés par les multiples financements croisés auxquels ont recours ces différentes structures pour fonctionner. Il en résulte des déperditions d'énergie, alors qu'il faudrait se concentrer sur la lutte contre le chômage. La révision générale des politiques publiques trouverait là un terrain d'investigation privilégiée.

Mais c'est la peur d'une toute-puissance de Pôle emploi qui inquiète les différents acteurs, autant les administrations d'État que les partenaires sociaux. Là encore, c'est une peur bien française. Ailleurs en Europe, quand a été mise en place une agence publique pour l'emploi, les effectifs des ministères ont été limités et concentrés sur la définition de la stratégie de la politique de l'emploi : en Suède par exemple, l'AMS compte 10 500 agents, le ministère de l'Emploi moins d'une centaine ; au Royaume Uni, la structure des Job Centers Plus étant une agence ministérielle, elle répond directement au pouvoir politique. En Allemagne, les effectifs du ministère de l'Emploi sont réduits, la Bundesagentur für Arbeit contracte avec le ministère fédéral de l'Emploi, puis met en œuvre sa politique et rend compte au niveau fédéral.

Faire de Pôle emploi l'acteur pivot du marché du travail ne signifie pas déposséder l'État de ses prérogatives politiques, ni de sa responsabilité éminente et incontestée de définition de la politique de l'emploi. Ce n'est pas dépouiller les préfets de la République de leur rôle primordial dans les régions et les départements. Ce n'est pas méconnaître le rôle essentiel des partenaires sociaux, patronaux et syndicaux, dans la définition des règles d'indemnisation du chômage ni dans

la gouvernance de Pôle emploi. Ce n'est pas contester non plus la responsabilité politique majeure des conseils généraux et des conseils régionaux dans la conception des politiques d'insertion ou de formation professionnelle.

C'est, bien au contraire, faire le pari de la modernité et de la responsabilité. La raison d'être de Pôle emploi est d'être un opérateur mettant en œuvre les missions qui lui sont confiées par l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, d'éclairer les décideurs politiques et les partenaires sociaux sur la situation du marché du travail, quand ils ont à définir la politique de l'emploi ou les mécanismes d'indemnisation, et de mettre en œuvre leurs décisions dans le respect des contraintes opérationnelles.

Une seule condition : faire confiance à celles et ceux qui ont engagé leur vie professionnelle dans la lutte contre le chômage.

Ils le méritent amplement.

REMERCIEMENTS

Ce livre n'aurait pu être écrit sans la complicité active de Pascale Colisson, la relecture attentive et exigeante de Lysiane Soubeyrand, Robert Zarader, Catherine Desgrandchamps, Carine Rouillard et Marie-Christine Coiffard et la patience bien souvent mise à l'épreuve de mes proches qui m'ont soutenu pendant toutes ces années.