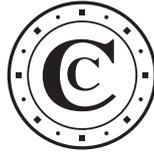


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LE PLAN EN FAVEUR DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE

Exercices 2021 - 2022

AUDIT FLASH

Mars 2023



# SOMMAIRE

- 4**    PROCÉDURES ET MÉTHODES
- 7**    SYNTHÈSE
- 10**    RECOMMANDATIONS
- 11**    INTRODUCTION
- 13**    I - UN PLAN D'URGENCE QUI PRIVILÉGIE  
LA RAPIDITÉ DE MISE EN ŒUVRE GRÂCE  
À UN RENFORT DE MOYENS
- 13**        A - Une volonté d'agir vite en faveur d'une partie  
des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi  
depuis plus d'un an
- 16**        B - Dans un contexte de baisse du chômage,  
peu de nouveautés dans les solutions apportées,  
mais des moyens renforcés
- 21**    II - UNE FORTE MOBILISATION DE PÔLE EMPLOI,  
DES OBJECTIFS PARTIELLEMENT ATTEINTS
- 21**        A - Des résultats contrastés en termes  
de remobilisation du public cible,  
malgré un fort investissement de Pôle emploi
- 26**        B - Les actions emploi-formation du plan :  
un bilan décevant
- 29**    III - DES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR RENDRE  
PLUS EFFICACES LES MESURES EN FAVEUR  
DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE
- 29**        A - Mieux évaluer l'impact des plans conjoncturels
- 30**        B - Mieux accompagner les publics  
les plus éloignés de l'emploi
- 33**    LISTE DES ABRÉVIATIONS
- 34**    ANNEXES

## PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six<sup>1</sup> chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

**L'indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

**La contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

**La collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

---

1 La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics

\*

Le présent audit flash a été conduit sur le fondement des articles L. 111-3 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

Dans le présent audit, la Cour analyse le contenu du plan, ses moyens et conditions d'élaboration, et examine ensuite la réalisation des objectifs et les effets du plan sur les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi concernés. Il ne s'agit ni d'un contrôle des comptes ou de la régularité de l'utilisation des crédits alloués, ni d'une évaluation de l'effet des mesures prises sur l'insertion des demandeurs d'emplois de longue durée.

Le lancement de l'audit flash a été notifié le 1<sup>er</sup> septembre 2022 au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et au directeur de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, à la directrice du budget du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté numérique et au directeur général de Pôle emploi. En complément des entretiens réalisés (également avec des représentants de l'Association pour l'emploi des cadres – Apec), des questionnaires leur ont été adressés et des visites ont été effectuées dans des agences de Pôle emploi.

Les observations provisoires de la Cour ont été délibérées par la cinquième chambre le 7 décembre 2022 et adressées pour contradiction au délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, au directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, à la directrice du budget, au directeur général de Pôle emploi et au président de l'association pour l'emploi des cadres. Après examen des réponses reçues, les présentes observations

définitives ont été délibérées le 23 janvier 2023 par la cinquième chambre présidée par Mme Démier, présidente de chambre, et composée de MM. Hayez, Aulin et Suard, Mmes Soussia et Mattei, MM. Duboscq, Rivoisy et Gourdin, conseillères et conseillers maîtres et de Mme Reynier, conseillère maître en service extraordinaire, ainsi que de Mme Roquette, conseillère référendaire, et de MM. Vandamme et Proust, conseillers référendaires en service extraordinaire, en tant que rapporteure et rapporteurs, et de M. Oseredczuk, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

L'audit a été examiné et approuvé le 7 février 2023 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah, présidentes et présidents de chambre, MM. Advielle, Lejeune et Michaut ainsi que Mmes Gaspari et Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

\*

\*\*

Les rapports publics de la Cour sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

# SYNTHÈSE

Le Gouvernement a annoncé le 27 septembre 2021 un plan de réduction des tensions de recrutement dans un contexte de forte reprise économique après la crise sanitaire, s'accompagnant de difficultés de recrutement dans de nombreux secteurs.

Ce plan comprenait des actions spécifiques en faveur des demandeurs d'emploi de longue (DELD) et de très longue durée (DETLD)<sup>2</sup>, dont certaines devaient être mises en œuvre avant la fin de l'année 2021 et d'autres, avant la fin de l'année 2022, qui se prolongent en pratique au début de l'année 2023.

## Un plan massif et doté de moyens importants

Ce plan, dit « plan DELD » dans l'audit-flash, visait à permettre de profiter d'un contexte économique très favorable pour diminuer rapidement le nombre de chômeurs de longue durée, en orientant une part d'entre eux vers les secteurs d'activité les plus en demande de main-d'œuvre. Pour ce faire, l'approche retenue misait sur la simplicité : un ciblage du public reposant sur un seul paramètre (la durée d'inscription à Pôle emploi), un opérateur principal (Pôle emploi, chargé de presque toute la mise en œuvre du plan) et l'absence d'objectif de résultat en termes de retour à l'emploi des DELD, jugé difficile à établir compte tenu des effets de la conjoncture économique.

Il s'appuyait sur des leviers classiques : une prise de contact rapide de tous les DELD recensés en août 2021 sur la base d'une définition propre à Pôle emploi (soit 1 534 000 personnes) ; un accompagnement des DELD par des conseillers en agence de Pôle emploi vers des sessions de remobilisation, des formations et les offres d'emploi les plus adaptées. Les principaux dispositifs mobilisés étaient les suivants : des formations préalables au recrutement sur un poste identifié par l'entreprise, des périodes de mises en situation en milieu professionnel, des contrats de professionnalisation et, pour les cadres, des sessions d'accompagnement « nouveaux horizons » mises en œuvre par l'Apec<sup>3</sup>.

Il comportait quelques innovations, toutefois : un « parcours emploi-santé » pour mieux prendre en compte les difficultés de santé dans la recherche d'emploi des DELD, le versement d'une prime de 1 000 € aux demandeurs d'emploi entrant dans les formations préalables au recrutement, le versement d'une aide à l'embauche de 8 000 € pour les employeurs recrutant un DELD en contrat de professionnalisation et la mise en place d'un « challenge national » permettant aux agences de Pôle emploi de proposer des initiatives de terrain prometteuses et d'en financer les meilleures.

<sup>2</sup> Dans le cadre de ce plan, les demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) sont ceux inscrits en catégorie A, B ou C en fin de mois, qui ont été inscrits en catégorie A (sans activité) au moins 12 mois au cours des 15 derniers mois. Les demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD) constituent une sous-catégorie des DELD, avec 24 mois en catégorie A au cours des 27 derniers mois. Les catégories D et E (personnes non disponibles ou déjà en emploi) ne sont pas concernées par le plan DELD.

<sup>3</sup> Association pour l'emploi des cadres.

Pour mettre en œuvre ce plan, l'État avait prévu une enveloppe de plus de 400 M€ pour financer les aides, prestations et formations, ainsi qu'un renfort temporaire de 700 équivalents temps plein (ETP) pour Pôle emploi afin d'animer des actions collectives au bénéfice des demandeurs d'emploi de très longue durée. Ces moyens humains supplémentaires ont été pérennisés avant que la mise en œuvre du plan et ses résultats aient été évalués.

### **Une forte mobilisation de Pôle emploi mais un recours décevant aux dispositifs déployés dans le cadre du plan**

En grande partie à l'origine du plan dont il assure presque entièrement la mise en œuvre, Pôle emploi a mis en place un pilotage national tout en laissant aux équipes d'accompagnement des demandeurs d'emploi en agence une marge de manœuvre d'adaptation aux réalités locales. Ce choix s'est avéré pertinent. La quasi-totalité de la cible des demandeurs d'emploi de longue et de très longue durée a été contactée dans le délai annoncé. Un plus grand nombre d'actions de mobilisation a été réalisé en faveur des DELD par rapport à 2019, année prise pour référence au titre de la période précédant la crise sanitaire. La part des DELD dans les entrées en formations préparatoires à l'emploi, en particulier dans les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI), a augmenté. Par ailleurs, la mise en œuvre du « challenge national » a permis aux agences de faire remonter leurs propositions et d'engager leurs expérimentations. Enfin, le nombre d'accompagnements proposés par l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) a doublé, conformément à l'objectif fixé.

Pour autant, plusieurs dispositifs n'ont pas été mobilisés à la hauteur prévue : le nombre des immersions en milieu professionnel est en baisse de 11 % par rapport à 2019, même si le plan semble avoir atténué, pour le public des DELD, un phénomène général de baisse. L'incitation financière à l'embauche de DELD en contrat de professionnalisation a été peu utilisée et n'a pas produit les effets attendus. L'objectif de 35 000 actions de mobilisation n'a pas été atteint, avec une consommation des crédits inférieure aux prévisions pour les actions « valoriser son image professionnelle » et « prépa-compétences ». Au total, le budget prévu n'a été consommé qu'à hauteur de 33 %.

Enfin, malgré le nombre de bénéficiaires concernés (plus de 300 000), les « packs de remobilisation » en faveur des demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD), fortement consommateurs de ressources, se sont heurtés à des taux d'absence toujours importants des demandeurs d'emploi concernés.

**Des enseignements pour mieux accompagner les plus éloignés de l'emploi**

En l'absence d'objectif de résultat (notamment en matière de retour à l'emploi) assigné au plan et faute d'une définition de la méthodologie d'évaluation, il sera difficile de mesurer l'efficacité des actions menées au regard des moyens budgétaires et humains supplémentaires dont Pôle emploi a bénéficié. Cette responsabilité incombe au ministère chargé du travail.

Les plans conjoncturels, tels que celui en faveur des DELD, gagneraient à être assortis, dès leur conception, d'objectifs de performance en complément de l'éclairage sur les moyens mobilisés.

Pôle emploi doit désormais tirer parti des enseignements du plan pour mieux accompagner les plus éloignés de l'emploi. L'opérateur s'y emploie, notamment en ce qui concerne les actions de mobilisation, les formations préparatoires à l'emploi et les immersions en milieu professionnel. Le réexamen plus fréquent des modalités d'accompagnement les plus adaptées aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi doit néanmoins s'inscrire dans la durée.

### Conclusions principales de l'audit

1. Le plan DELD ne s'est pas pleinement inscrit dans la logique de réduction des tensions de recrutements, les demandeurs d'emploi les plus en difficulté n'étant pas tous en capacité de reprendre un emploi à court terme dans les métiers en tension qui peinent à recruter.
2. Bien qu'il ait été doté de ressources importantes, le plan n'a été assorti d'aucun objectif mesurable en matière de retour à l'emploi, ni de baisse du chômage ou des tensions de recrutement dans les secteurs particulièrement concernés.
3. Malgré la forte implication du réseau des agences de Pôle emploi pour déployer les actions du plan, la mobilisation des différents leviers n'a pas été à la hauteur des moyens qui avaient été mis à disposition de l'opérateur, notamment en ce qui concerne les dispositifs visant directement le retour à l'emploi, comme les contrats de professionnalisation.
4. L'évaluation des effets du plan sur l'insertion des demandeurs d'emploi prévue en 2023 et la prise en compte des enseignements tirés de sa mise en œuvre sont particulièrement nécessaires pour statuer sur le maintien des 700 ETP supplémentaires accordés à Pôle emploi et au regard des objectifs de baisse du nombre de DELD assignés à l'opérateur dans le cadre de la convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi.
5. Le bilan de ce plan, comme du précédent, conduit à s'interroger plus largement sur la pertinence de recourir à des plans conjoncturels pour améliorer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

## RECOMMANDATION

- **Recommandation 1** Lors de la conception des plans conjoncturels de lutte contre le chômage, particulièrement ceux dotés d'effectifs supplémentaires, prévoir :
  - des objectifs de résultats concernant les populations ciblées, plutôt que de seuls objectifs de moyens ;
  - ainsi que les modalités de leur évaluation par le ministère chargé du travail.

*(ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion).*

# INTRODUCTION

Le 27 septembre 2021, le Gouvernement a annoncé le lancement d'un plan de réduction des tensions de recrutement dans un contexte de forte reprise économique après la crise sanitaire. Ce plan comprenait un ensemble de mesures destinées à intensifier la lutte contre le chômage de longue et de très longue durée grâce à des moyens importants : plus de 400 M€ ont été alloués à l'augmentation du nombre d'actions d'accompagnement et 700 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires ont été affectés à Pôle emploi spécifiquement pour la remobilisation des demandeurs d'emploi de très longue durée.

Pour déterminer précisément le public cible de ce plan, le ministère chargé du travail et son opérateur se sont appuyés sur les termes de la convention tripartite signée le 20 décembre 2019 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, qui fixe les orientations stratégiques de l'opérateur pour la période 2020-2023. Sont ainsi considérés comme demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) les personnes inscrites à Pôle emploi (en catégorie A, B, ou C<sup>4</sup>), qui sont tenues de rechercher un emploi et sont restées en catégorie A (sans activité exercée dans le mois) au moins 12 mois au cours des 15 derniers mois<sup>5</sup>. Les demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD) constituent un sous-ensemble des DELD, comptabilisant au moins 24 mois d'inscription en catégorie A au cours des 27 derniers mois.

Dans la suite de l'audit-flash, les notions de DELD et de DETLD font toujours référence à ces définitions.

---

4 La catégorie A regroupe les demandeurs d'emploi qui n'ont exercé aucune activité professionnelle le mois considéré. Les catégories B et C regroupent ceux qui ont exercé une activité réduite un mois donné (78 heures ou moins en catégorie B, plus de 78 heures en catégorie C).

5 Les personnes non disponibles, par exemple en formation (inscrites en catégorie D) ou déjà en emploi, par exemple grâce à un contrat aidé (inscrites en catégorie E), ne sont pas concernées par le plan, de même que les personnes en recherche d'emploi non inscrites à Pôle emploi.

### Principales caractéristiques du public-cible du plan DELD

Selon la définition de la notion de DELD retenue pour la mise en œuvre du plan, le public cible représentait, en janvier 2021, 26,8 % des inscrits dans les catégories A, B et C<sup>6</sup>, dont environ 300 000 personnes de plus qu'avant la crise sanitaire. Ce chômage de longue durée touche statistiquement autant les femmes que les hommes. La majorité des DELD ont entre 25 et 55 ans, même si le nombre des moins de 25 ans a augmenté de 42,5 % du fait de la crise sanitaire. Près des trois quarts d'entre eux (73 %) ont un niveau de formation inférieur ou égal au baccalauréat. Un DELD sur deux ne bénéficie plus d'allocations chômage financées par l'assurance chômage ou par l'État compte tenu de sa durée d'inscription à Pôle emploi. Enfin, s'ils ne représentent qu'un tiers des DELD, les seniors de 55 ans ou plus connaissent une durée moyenne d'inscription à Pôle emploi beaucoup plus élevée que la moyenne des demandeurs d'emploi (805 jours contre 370 au dernier trimestre 2021<sup>7</sup>).

La mise en œuvre du plan a été confiée à titre principal à Pôle emploi, comme ce fut le cas en 2011 pour un plan en faveur des demandeurs d'emploi de très longue durée. À dix ans d'intervalle, les deux plans présentent de fortes similitudes : appliqué aux seuls demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 24 mois, le plan de 2011 consistait à les contacter pour leur proposer un entretien individuel approfondi et mettre en place des ateliers de remobilisation. Mais les résultats avaient été décevants : seule une partie du public concerné avait été reçue en entretien ; un quart seulement des entretiens avait débouché sur une prestation d'accompagnement et la durée moyenne de retour à l'emploi avait même été allongée par rapport à une population identique repérée l'année précédente. L'auto-évaluation de ce plan par Pôle emploi en 2014 n'apporte pas d'éclairage précis sur les causes de cet échec, mais rappelle l'impact significatif de la conjoncture économique, très défavorable en 2012.

Le présent audit examine la conception et les conditions de déploiement du plan, les moyens mobilisés et les résultats obtenus, ainsi que les enseignements à en tirer.

---

6 En décembre 2022, cette population représentait 20,7 % des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) selon les données en accès libre de Pôle emploi.

7 Dans son référentiel du 23 juillet 2019 portant sur *Les fins de carrière*, la Cour soulignait déjà que la durée moyenne d'inscription à Pôle emploi des seniors de 50 ans et plus avait atteint 673 jours au deuxième trimestre 2018, contre 388 jours pour les autres demandeurs d'emploi.

## I - UN PLAN D'URGENCE QUI PRIVILÉGIE LA RAPIDITÉ DE MISE EN ŒUVRE GRÂCE À UN RENFORT DE MOYENS

Le pic du chômage atteint au cours de l'épidémie de covid 19 a conduit les pouvoirs publics à élaborer en urgence un plan de contact et d'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée, doté de moyens importants et prévoyant la mobilisation de plusieurs dispositifs d'accompagnement vers l'emploi et de formation, mais dépourvu d'objectif chiffré en matière de retour à l'emploi des DELD. Le ciblage des publics concernés s'est effectué à partir du seul critère de la durée d'inscription à Pôle emploi.

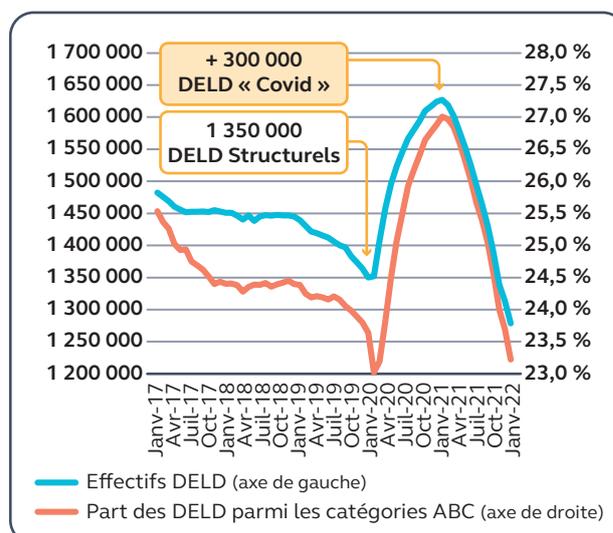
### A - Une volonté d'agir vite en faveur d'une partie des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an

#### 1 - La crainte d'une persistance du chômage de masse après la crise sanitaire

Le plan a été conçu au deuxième trimestre 2021 alors que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis plus d'un an atteignait un niveau inédit : plus de trois millions de personnes, soit plus du double du nombre constaté après la crise de 2008. Un tiers d'entre eux étaient inscrits à Pôle emploi depuis plus de trois ans.

Or, si l'ancienneté au chômage est la manifestation d'un éloignement plus grand du marché du travail - moins bien formés que la moyenne des demandeurs d'emploi, les demandeurs d'emploi de longue durée, et plus encore de très longue durée, rencontrent davantage de problèmes de mobilité, de santé ou de handicap -, elle est aussi un facteur de dégradation de la capacité de retour à l'emploi.

Graphique n° 1 : des effectifs DELD en nette augmentation du fait de la crise sanitaire



Source : Cour des comptes, d'après les données de la Dares (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)

Selon la Dares, le pic observé début 2021 repose moins sur l'inscription de nouveaux demandeurs d'emploi que sur le blocage des voies de sorties vers l'emploi compte tenu de la fermeture administrative de plusieurs secteurs d'activité. Sans solution immédiate d'embauche, certains demandeurs d'emploi sont mécaniquement entrés dans la catégorie «longue durée». Cela a concerné des populations jusque-là peu représentées dans cette catégorie : les jeunes, les personnes inscrites depuis moins de 18 mois et celles ayant un droit ouvert à l'assurance chômage. Cette progression a été plus forte dans les secteurs les plus affectés par les contraintes sanitaires (hôtellerie, restauration, spectacle).

## 2 - Un plan n'opérant aucune distinction entre les chômeurs de longue durée

Le Gouvernement a fait le choix d'un plan unique pour l'ensemble des demandeurs d'emploi de longue durée indépendamment de leurs caractéristiques et de leur éloignement à l'emploi. Seuls les cadres et les demandeurs d'emploi de très longue durée, inscrits à Pôle emploi depuis au moins deux ans (dont le nombre était estimé à 800 000), ont fait l'objet de mesures spécifiques, pour tenir compte des caractéristiques propres à ces deux populations : la possibilité plus élevée de création d'entreprise pour l'une, et les risques liés à l'éloignement croissant du marché du travail pour l'autre.

Le plan ne distingue pas la demande d'emploi de longue durée « structurelle » et les près de 300 000 DELD qui ne seraient pas entrés dans cette catégorie sans le choc exogène de la crise sanitaire et auraient normalement rencontré moins de difficultés pour retrouver un emploi. Ces DELD « conjoncturels » n'ont pas fait l'objet d'un suivi statistique et leur nombre exact demeure inconnu. Cette absence de distinction peut être justifiée au motif que les DELD « conjoncturels » peuvent rapidement devenir « structurels », et que le plan propose en pratique des outils variés adaptés en principe à différents niveaux d'éloignement du marché du travail.

Le plan ne priorise pas d'action particulière dans certains territoires. La crise de 2008 avait pourtant montré que le chômage de longue durée conjoncturel touche très inégalement la population d'une région à l'autre<sup>8</sup>.

Enfin, le plan ne prévoit aucune action particulière envers les chômeurs de longue durée non inscrits à Pôle emploi. Parfois repérée par les travailleurs sociaux, les associations, les missions locales, cette population demeure difficile à estimer.

Pôle emploi défend ce choix d'une cible de contact relativement indifférenciée en rappelant la volonté d'apporter une réponse rapide et proportionnée à une forte hausse du chômage dont on ignore si elle sera durable au moment de la conception du plan. Une distinction plus fine entre les bénéficiaires du plan aurait présenté le risque de retarder son démarrage et de disperser les énergies pendant sa mise en œuvre<sup>9</sup>.

## 3 - Pôle emploi en première ligne pour la mise en œuvre du plan

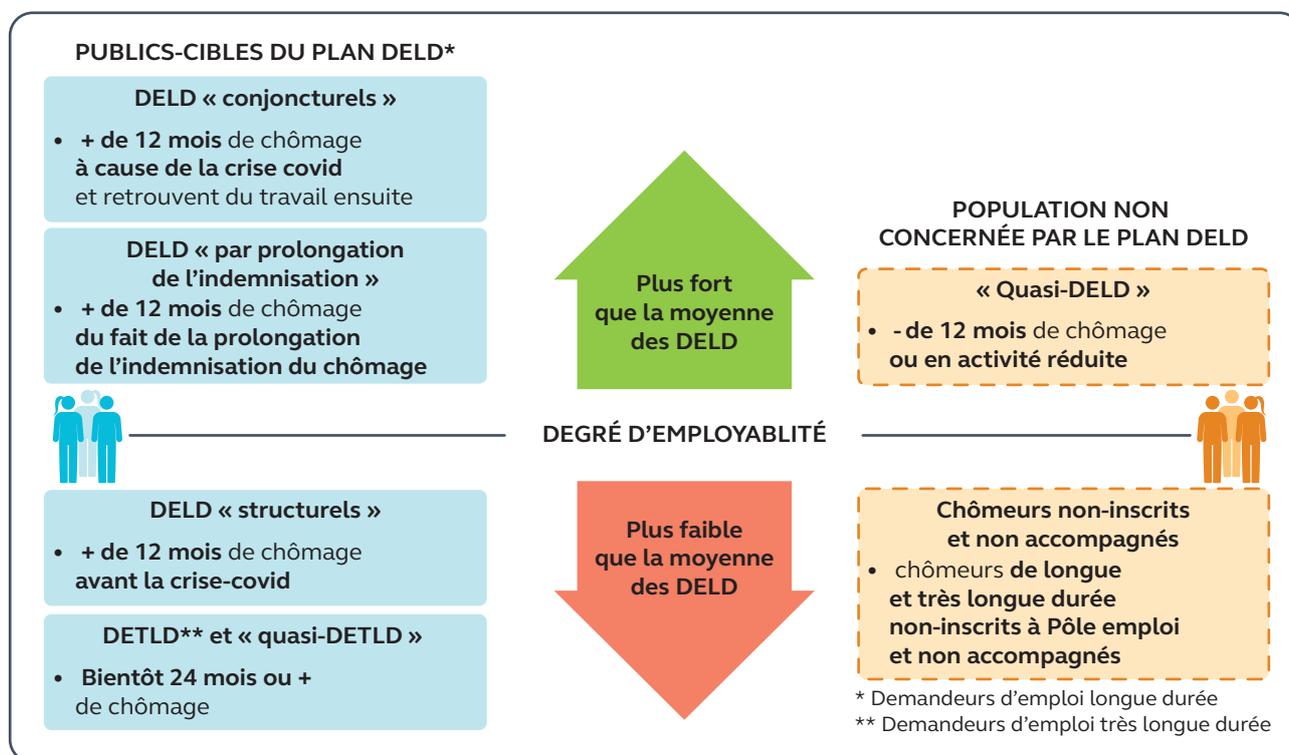
Pôle emploi est le principal opérateur sur lequel repose la mise en œuvre de ce plan présenté comme « massif », compte tenu du rôle majeur qu'il joue au sein du service public de l'emploi et de l'importance de ses ressources : un budget de fonctionnement de 4,4 Md€, un effectif de 56 941 agents fin 2022 (dont 49 653 CDI) et un réseau de 900 agences. Les différentes modalités d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi mises en œuvre par Pôle emploi permettent d'adapter les prestations en fonction des besoins de ceux-ci, y compris ceux de plus longue durée.

---

8 Après la crise financière de 2008-2009, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée a été générale bien que très inégale d'une région à l'autre : + 40 % en Île-de-France contre + 100 % en Alsace. Plus généralement, l'Est de la France (Alsace, Lorraine, Rhône-Alpes) ainsi que la Normandie ont été particulièrement touchés par l'augmentation du chômage de longue durée.

9 Selon Pôle emploi, la définition relativement simple du public cible présente aussi l'avantage de faciliter l'appropriation du plan et son suivi au sein de ses agences.

## Schéma n° 1 : le public-cible du plan



Source : Cour des comptes

Sur les quinze indicateurs que comportait la convention tripartite 2012-2014 signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, trois concernaient directement les DELD ; deux d'entre eux ont été supprimés dans la convention suivante (2015-2018)<sup>10</sup> et la convention actuelle (2019-2022, prolongée par avenant jusqu'en 2023) ne compte plus qu'un indicateur annuel de baisse du nombre de DELD en précisant qu'il est « soumis à des effets de conjoncture ».

L'accompagnement des DELD par Pôle emploi s'appuie aussi sur une gestion dite « déléguée » aux conseils départementaux et à plusieurs opérateurs privés pour ce qui concerne l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion professionnelle d'une partie des demandeurs d'emploi : une partie des jeunes est dirigée vers les missions locales et une partie des personnes

en situation de handicap vers les Cap emploi. En ce qui concerne les cadres, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) propose des séminaires spécifiques, appelés « Nouveaux Horizons », au bénéfice des DELD.

Enfin, les demandeurs d'emploi de longue durée font également l'objet d'une attention particulière dans la conception et la mise en œuvre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences mis en œuvre par les régions.

Dans ce contexte, les services déconcentrés du ministère chargé du travail doivent veiller à la bonne exécution du plan sur l'ensemble du territoire : par une instruction du 21 octobre 2021 relative à la mobilisation nationale en faveur de la réduction des tensions de recrutement, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle a demandé aux préfets et aux

<sup>10</sup> Le rapport de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances sur le bilan de la convention tripartite 2012-2014 recommandait de maintenir la déclinaison de l'indicateur de chômage de longue durée pour les jeunes et les seniors, et de l'indicateur de chômage de très longue durée « compte tenu des enjeux prégnants du chômage de longue durée et de la situation préoccupante observée au titre du bilan de la convention tripartite ».

directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets) d'élaborer une feuille de route locale pour la mise en œuvre du plan DELD et de participer à un webinaire d'échange d'informations.

## B - Dans un contexte de baisse du chômage, peu de nouveautés dans les solutions apportées, mais des moyens renforcés

### 1 - Un lancement en pleine reprise économique

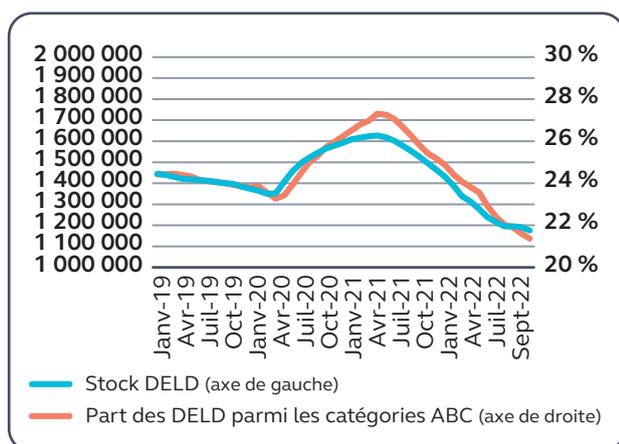
Conçu au printemps 2021 mais lancé fin septembre 2021, le plan DELD constitue le troisième volet d'un plan plus large dont l'objectif était de répondre à un besoin immédiat de main-d'œuvre pour porter la relance économique. L'annonce est intervenue quelques mois après un retournement de la courbe du chômage du fait de l'assouplissement des restrictions sanitaires<sup>11</sup>.

Le plan a ainsi démarré alors que le nombre de DELD connaissait une baisse depuis six mois<sup>12</sup>. La nature pro-cyclique du plan ne remet toutefois pas en cause sa pertinence pour faire baisser le chômage de longue durée. En effet, le contexte d'accroissement de la demande de travail permet à des personnes éloignées de l'emploi d'être perçues plus favorablement par des employeurs rencontrant des difficultés pour recruter des personnes au profil plus adapté à leurs attentes.

### 2 - Des mesures préexistantes assorties de quelques nouveautés

Le plan DELD s'est surtout appuyé sur des dispositifs existants, tels que les formations préalables à l'emploi et le contrat de professionnalisation, qui a bénéficié d'une nouvelle aide financière pour intéresser davantage les employeurs au profil des demandeurs d'emploi de longue durée.

**Graphique n° 2 : effectif des DELD et part dans le total des demandeurs d'emploi (2019-2022)**

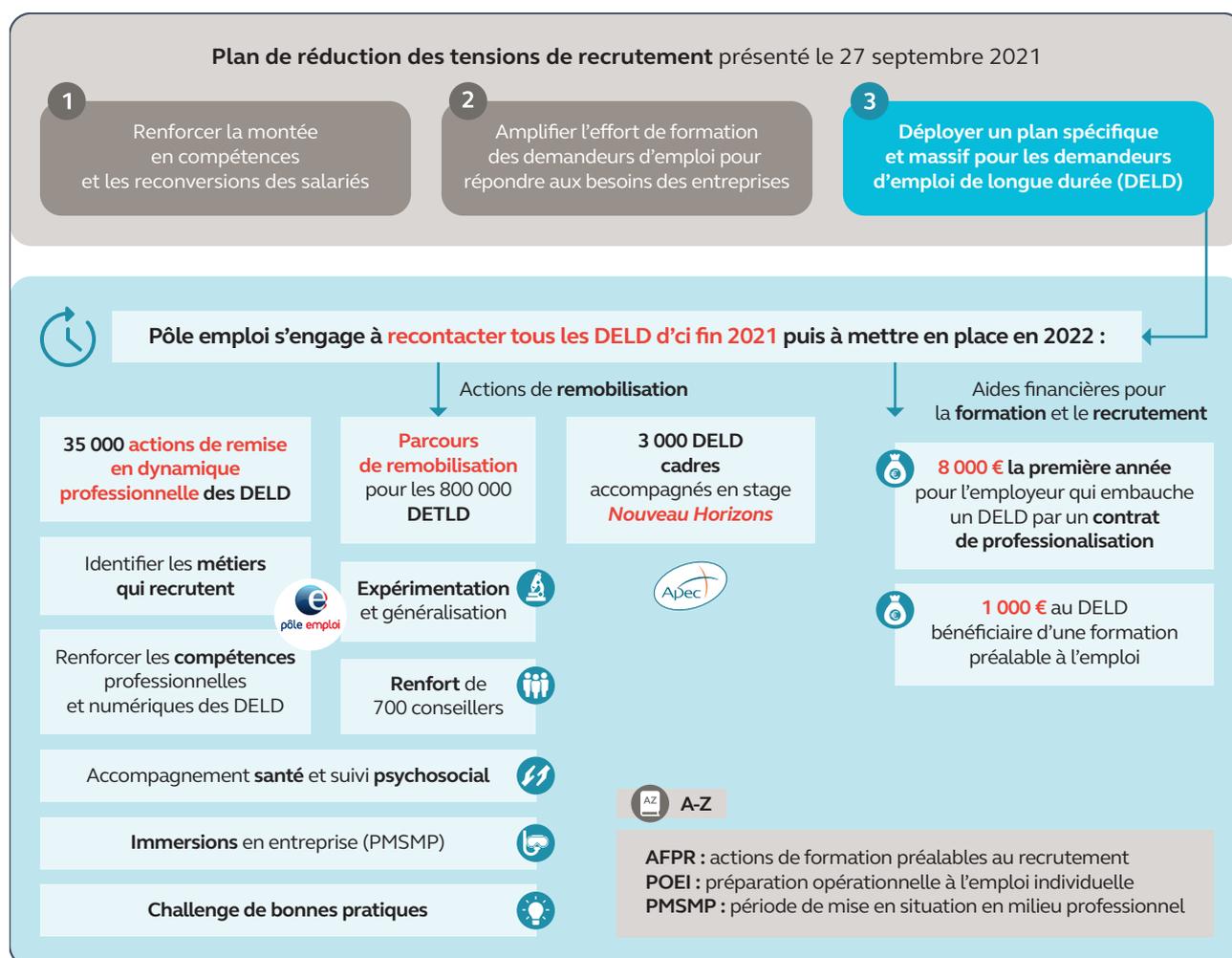


Source : Cour des comptes d'après les données de la Dares

11 Le taux de croissance du PIB a augmenté de 7 % en 2021 après une baisse de 8 % en 2020. Le nombre de DELD (sans activité) a commencé à diminuer à compter de mars 2021. La baisse s'est poursuivie jusqu'en septembre 2022, dernières données connues au moment de la rédaction du présent audit.

12 Diminution de 200 000 DELD par rapport au pic du printemps 2021.

## Schéma n° 2 : les mesures annoncées dans le cadre du plan DELD



Source : Cour des comptes

Le calendrier annoncé était ambitieux : Pôle emploi s'est engagé à recontacter tous les demandeurs d'emploi de longue durée avant le 31 décembre 2021. Cette prise de contact devait permettre d'engager 35 000 « actions de remise en dynamique professionnelle », qui correspondent à des ateliers de remobilisation déjà existants, le plan augmentant les moyens de Pôle emploi pour y orienter des DELD. Cette étape devait identifier les offres pour lesquelles le demandeur d'emploi dispose des bonnes

compétences, réaliser une évaluation objective de sa maîtrise de gestes professionnels, se ré-entraîner aux savoir-être professionnels, acquérir des compétences numériques, préparer son entrée en parcours de formation.

Les diagnostics personnalisés visaient aussi à permettre d'orienter les DELD vers des actions de formation avec promesse d'embauche immédiate dans les secteurs où la demande de main-d'œuvre est la plus forte<sup>13</sup>. Pour la première fois, une aide de 1 000 € a été versée

13 Les formations préalables au recrutement (AFPR) et les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) sont deux dispositifs de formation pouvant aller jusqu'à 400 heures, dont l'objectif est d'acquérir les compétences liées aux missions d'un poste pour lequel un employeur s'est déjà engagé à embaucher le demandeur d'emploi (ou le salarié en insertion). Les POE (individuelles ou collectives) visent plus spécifiquement les secteurs en tension et des recrutements sur des contrats d'au moins 12 mois, tandis que l'AFPR est réservée aux contrats plus courts.

aux DELD entrant dans ces formations entre le 1<sup>er</sup> novembre 2021 et le 31 décembre 2022<sup>14</sup>. En parallèle, l'Apec s'était engagée à doubler d'ici à la fin 2022 le nombre d'accompagnements dans le cadre des sessions « Nouveaux Horizons », ce qui consistait à revenir aux niveaux déjà atteints en 2018. Enfin, une aide à l'embauche de 8 000 € était versée aux employeurs qui recrutaient un demandeur d'emploi de longue durée par la voie du contrat de professionnalisation entre le 1<sup>er</sup> novembre 2021 et le 31 décembre 2022<sup>15</sup>.

À ces dispositifs déjà existants ont été ajoutées quelques innovations : un accompagnement en santé, l'attribution d'une aide de 1 000 € aux DELD bénéficiant d'une formation préalable à l'emploi, un accompagnement renforcé pour les DETLD dénommé « pack de remobilisation » (un cursus de six mois composé notamment d'un atelier collectif pour regagner confiance en soi et identifier les freins à l'emploi) et un « challenge » visant à développer l'innovation au sein des agences. Le challenge national est un projet de service visant à inciter les agences à détecter et financer les initiatives locales à fort potentiel en complément du plan de remobilisation des DELD. Il vise à créer davantage de lien avec les

collectivités, les associations et les entreprises pour favoriser les immersions en entreprise ou le mentorat.

La logique du plan était ainsi principalement de coupler un effort massif de contact des DELD afin de leur proposer des actions (diagnostics, remobilisation, formations – ces dernières assorties le cas échéant d'une aide financière pour le bénéficiaire) susceptibles d'aider à leur retour à l'emploi, et de donner une incitation financière aux entreprises en faveur du recrutement de DELD en contrat de professionnalisation, sans forcément s'inscrire dans la logique de réduction des tensions de recrutement rencontrées dans certains secteurs. Aucun objectif chiffré n'a été fixé en matière d'impact sur le retour à l'emploi des DELD à court ou moyen terme.

### **3 - D'importants moyens supplémentaires, notamment humains**

Le plan DELD a permis à Pôle emploi de conserver une partie des effectifs supplémentaires qui lui avaient été accordés à titre temporaire pendant la période de crise sanitaire.

---

14 Cette aide était versée en deux fois par Pôle emploi (500 € à l'entrée en formation et 500 € à l'issue de la formation réalisée si le demandeur d'emploi n'avait pas abandonné et que son assiduité avait été constatée) ; elle ne nécessitait aucune démarche administrative de la part des bénéficiaires.

15 Le contrat de professionnalisation est un contrat de travail en alternance permettant d'associer un enseignement dans un organisme de formation continue avec des périodes de mise en pratique au sein d'une ou plusieurs entreprises.

### 700 ETP supplémentaires pérennisés au bénéfice de Pôle emploi

Pendant la crise sanitaire, Pôle emploi a bénéficié d'un renfort provisoire de 1 500 ETP. En principe, la baisse massive du nombre de demandeurs d'emploi constatée dès mars 2021 aurait dû conduire Pôle emploi à les restituer courant 2022.

Le lancement du plan DELD en septembre 2021 a été l'occasion pour l'opérateur de négocier le maintien d'une partie de ces effectifs supplémentaires. S'appuyant sur la phase test des « packs de remobilisation », Pôle emploi a produit une évaluation de la charge nécessaire à la généralisation du dispositif qui concluait à un besoin de 1 076 ETP (pour 52 300 séances, représentant 22,5 heures par conseiller).

Sur cette base, l'opérateur a obtenu, dès la loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2021, le maintien de 700 ETP – dont 500 CDI et 200 CDD – et n'a finalement restitué que 800 ETP sur les 1 500 prévus. Les 700 ETP ont par la suite été maintenus à l'opérateur par la loi de finances initiale pour 2022.

Il importe toutefois de réexaminer la question du maintien de ces effectifs supplémentaires en fonction des résultats de l'évaluation plus approfondie de la mise en œuvre du plan, prévue en 2023, et au regard d'un contexte favorable à l'emploi.

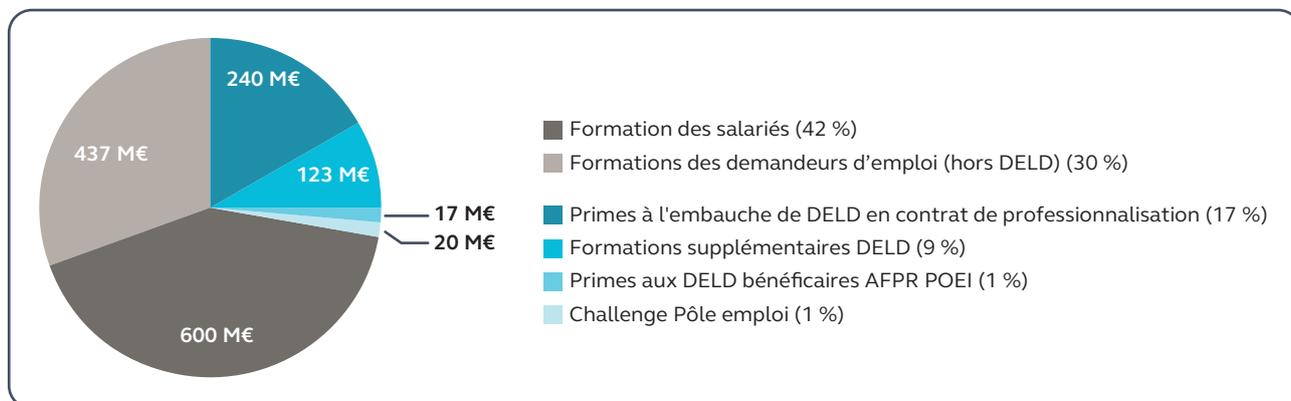
La plus-value réelle de ce renfort humain n'est pas aisément mesurable puisque les agents concernés poursuivent des tâches variées qui ne se limitent pas à la mise en œuvre du plan DELD. Non seulement les 700 ETP étaient déjà en activité avant le lancement du plan, mais la mise en œuvre de celui-ci a, à juste titre, mobilisé l'ensemble des équipes d'accompagnement dans les agences, sans distinction entre renforts et personnels permanents.

Il n'était pas question de constituer des équipes affectées à l'accompagnement des seuls DELD, qui auraient rigidifié l'action de l'opérateur sur le terrain. Pour autant, les agences interrogées au cours de l'instruction n'identifient pas clairement les ETP maintenus au titre du plan, lorsqu'elles en ont bénéficié. De plus, même si le modèle d'attribution des moyens aux agences prend en compte leur charge d'accompagnement et intègre en partie le besoin lié aux DELD, les arbitrages de restitution des 800 ETP entre les territoires ne semblent pas avoir pris en compte de critères spécifiquement liés à la demande d'emploi de longue durée.

S'il a incontestablement facilité la mise en œuvre du plan, cet important renfort d'effectifs a été accordé en contrepartie d'un plan de contact et d'objectifs de mobilisation de dispositifs à court terme et non sur un objectif de résultat portant sur le niveau de chômage de longue durée. La décision de pérenniser ou non ces moyens exceptionnels aurait dû reposer sur une évaluation objective et approfondie des résultats du plan. Pôle emploi a prévu une évaluation courant 2023, mais la décision de maintenir les renforts a déjà été prise.

En dehors des renforts de personnel, le plan DELD a reposé sur d'importants crédits supplémentaires. Sur la dotation de 1,4 Md€ allouée à l'ensemble du plan de réduction des tensions de recrutement sur la période 2021-2022, une reconstitution *a posteriori* permet d'identifier un montant de 400 M€ en faveur des demandeurs d'emploi de longue durée (en plus du coût des effectifs supplémentaires affectés à Pôle emploi). La plus grande part de ce montant a été affectée au financement des primes à l'embauche en contrat de professionnalisation (cf. graphique n° 3 ci-après).

Graphique n° 3 : répartition prévisionnelle des crédits affectés au financement du plan DELD



Source : Cour des comptes

Les mesures du plan DELD ont été financées par des crédits budgétaires supplémentaires du plan d'investissement dans les compétences obtenus dans le cadre de France relance, et rattachés au programme 102 *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi* piloté par le ministère chargé du travail. Le taux de retour

à l'emploi des DELD figure parmi les indicateurs de résultat de ce programme budgétaire, hors effet de la conjoncture<sup>16</sup>, alors que, comme déjà évoqué, le plan lui-même ne comporte que des objectifs de moyens. Un suivi semestriel des dépenses a été prévu par convention entre le ministère et Pôle emploi<sup>17</sup>.

### Conclusion intermédiaire

Conçu au moment d'un pic de chômage, le plan DELD est intervenu dans un contexte de forte reprise économique, propice à la réduction du chômage de longue durée, même si le profil d'une partie des demandeurs de longue, et surtout de très longue durée, n'est pas adapté à un retour rapide à l'emploi sur les métiers en tension.

Le plan privilégiait dans sa conception la simplicité et la rapidité de mise en œuvre à une approche différenciée selon les profils pourtant très variables d'un DELD à l'autre. Les importants moyens supplémentaires obtenus par Pôle emploi n'ont pas fait l'objet d'une réflexion préalable quant aux besoins des agences, ni d'une appréciation objective de leur plus-value avant leur pérennisation.

Les modalités d'évaluation des résultats en matière de retour à l'emploi ou d'amélioration de la capacité à retrouver un emploi n'ayant pas été définies en amont, l'efficacité socio-économique et l'efficience du plan seront difficiles à mesurer.

<sup>16</sup> Cible atteinte en 2021 : 6,6 %, soit un point de plus que le taux initialement prévu. Le taux de retour à l'emploi pour 2022 n'est pas encore connu.

<sup>17</sup> Les financements supplémentaires font l'objet de trois conventions signées fin décembre 2021.

## II - UNE FORTE MOBILISATION DE PÔLE EMPLOI, DES OBJECTIFS PARTIELLEMENT ATTEINTS

La mise en œuvre du plan témoigne d'une bonne appropriation de celui-ci par les agences de Pôle emploi, malgré le délai restreint imparti pour contacter l'ensemble des DELD. Les résultats sont néanmoins contrastés concernant les outils de remobilisation, à l'exception des « packs » déployés pour les DETLD, et décevants concernant les dispositifs de formation et de placement en emploi. L'analyse des résultats implique d'étudier chacune des mesures, et de comparer les réalisations aux annonces qui avaient été faites, aux moyens alloués et aux résultats obtenus en 2019, considérée comme année de référence.

### A - Des résultats contrastés en termes de remobilisation du public cible, malgré un fort investissement de Pôle emploi

#### 1 - Un plan de contact qui a atteint ses principaux objectifs

Pôle emploi affiche un taux de 98 % de réussite du plan de contact dans les délais impartis, même si l'opérateur n'a pas contacté la totalité de la cible initiale de 1 534 000 DELD estimée au 31 août 2021. La liste transmise début octobre par la direction générale aux agences, puis retraitée par celles-ci, n'intégrait ni les publics déjà en emploi ou en formation (48 000 DELD), ni les demandeurs d'emploi sortis des listes depuis le 31 août ou dont l'accompagnement était délégué à un opérateur spécialisé (364 000 personnes représentant 24 % de la liste initiale). Ainsi retraitée, la cible représentait en réalité 1 122 000 personnes. Pour les demandeurs d'emploi en suivi délégué (aux missions locales et aux Cap emploi, notamment), les conseillers ont été invités à analyser les situations individuelles afin de vérifier l'effectivité de l'accompagnement.

L'opérateur a effectivement contacté par divers moyens (contacts téléphonique, électronique ou physique) plus d'un million de personnes en trois mois (1 092 000 à fin 2021). En revanche, l'opérateur n'a pu donner d'informations sur le suivi des publics accompagnés en suivi délégué. Les visites réalisées en agence par les rapporteurs de la Cour à l'automne 2022 n'ont pas permis de confirmer que le travail fin préconisé par la direction générale de l'opérateur à l'adresse des DELD en suivi délégué a pu être réalisé systématiquement.

L'absence des demandeurs d'emploi aux entretiens et aux sessions des « packs de remobilisation » auxquels ils étaient convoqués a entraîné des radiations temporaires dans les conditions usuelles. Le nombre de radiations des listes de Pôle emploi a donc mécaniquement augmenté au dernier trimestre 2021, juste après le lancement du plan, avec l'intensification des convocations : 53 000 radiations ont été enregistrées, soit une hausse de 40 % par rapport à 2019, exclusivement liée aux DELD, sans que cette augmentation soit le reflet d'un changement de politique concernant le contrôle de la recherche d'emploi.

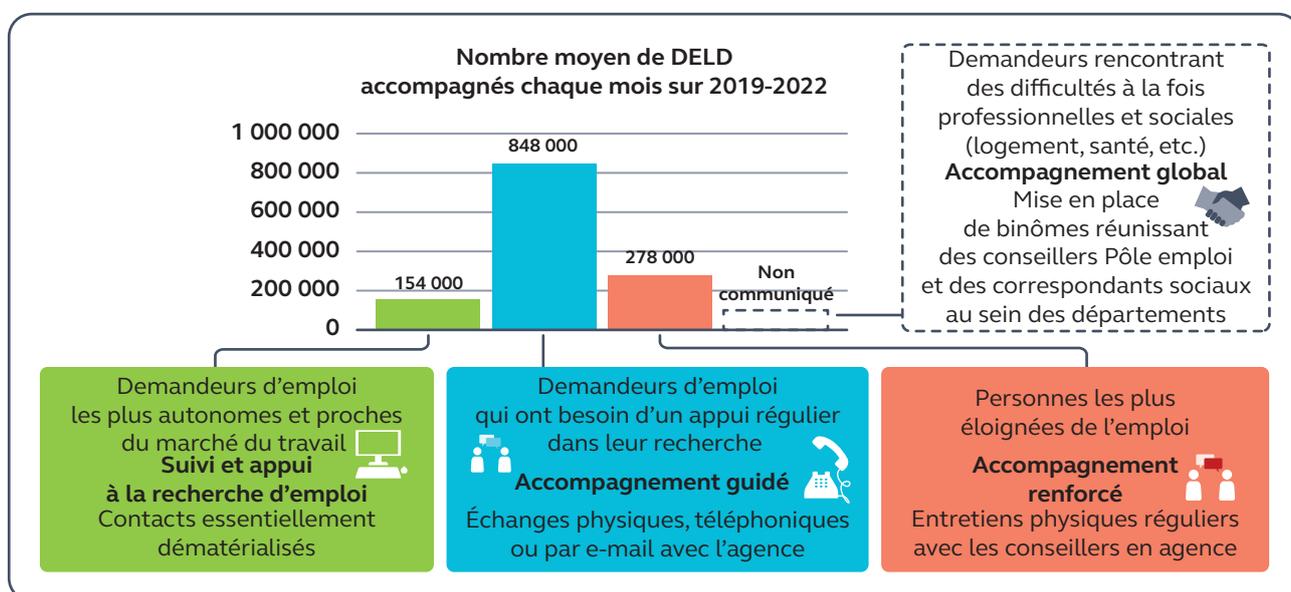
Selon Pôle emploi, le plan de contact a produit des effets qualitatifs : une mise à jour du besoin d'accompagnement des DELD contactés et un renforcement de l'intensité d'accompagnement. Les transitions vers un mode d'accompagnement plus intensif (du simple « suivi » vers l'accompagnement « guidé » ou « renforcé » ; de l'accompagnement « guidé » vers l'accompagnement « renforcé ») sont légèrement plus nombreuses en novembre 2021 par comparaison avec novembre 2020, alors que cette période avait déjà été marquée par une augmentation notable de ce type de transitions par rapport à 2019. Le nombre de transitions vers un mode d'accompagnement plus distant est resté stable fin 2021 par rapport à 2020.

Cette évolution est statistiquement cohérente avec un effort de l'opérateur pour intensifier l'accompagnement des DELD.

Le plan de contact a conduit à un doublement du nombre de contacts par conseiller par rapport à 2019 (8,6 contacts en moyenne entre un demandeur d'emploi et son conseiller en 2021 contre 4,8 en 2019) et à une réduction de moitié du délai moyen entre deux contacts

(37 jours en 2021 contre 74 en 2019). Ce constat positif doit toutefois prendre en compte le fait qu'il peut s'agir aussi bien d'entretiens en agence que d'échanges par téléphone, par courriel ou par visioconférence et que, même dans le cas d'un accompagnement renforcé qui concerne le public le moins autonome dans sa recherche d'emploi, l'intensité moyenne de l'accompagnement était assez faible en 2019.

Schéma n° 3 : les modalités d'accompagnement des DELD par Pôle emploi

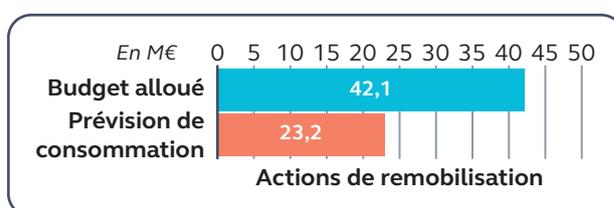


Source : Cour des comptes d'après les données de Pôle emploi

## 2 - Des outils de remobilisation qui n'ont pas toujours trouvé leur public

L'exécution des crédits à fin 2022<sup>18</sup> atteint 55 % du budget prévisionnel affecté aux différents ateliers de remobilisation (soit 23,2 M€ sur 42,2 M€), posant la question du niveau d'ambition du plan.

Graphique n° 4 : exécution budgétaire prévisionnelle des actions de remobilisation mises en œuvre par Pôle emploi<sup>19</sup>



Source : Cour des comptes, d'après Pôle emploi

18 Voir annexe n° 2.

19 Il manque à ce bilan intermédiaire les données relatives aux prestations «renforcement des savoir-être» et «évaluation des compétences en entreprise». Une partie de ces prestations était susceptible d'être réalisée, le cas échéant, grâce à un financement sur les fonds propres de Pôle emploi.

Certaines prestations sont loin d'avoir été utilisées à la hauteur des moyens mis à disposition de Pôle emploi par l'État :

- l'atelier « valoriser son image professionnelle » (VSI) : alors que 13 000 ateliers supplémentaires étaient budgétés, moins de 3 000 ont été réalisés à fin décembre 2022 ;
- la prestation « Prépa-compétences », mobilisée par Pôle emploi et mise en œuvre par l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : le budget correspondant à 4 000 DELD de plus qu'en 2019 n'a pas été consommé.

Pour ces deux actions de remobilisation, les demandeurs d'emploi de longue durée représentaient déjà en 2019 une part importante des bénéficiaires<sup>20</sup>.

À l'inverse, la prestation « Activ'Projet », qui était moins accessible aux demandeurs

d'emploi de longue durée, a fait l'objet d'une forte augmentation des prescriptions par les conseillers de Pôle emploi, qui a conduit à consommer la totalité du budget affecté à ce dispositif et à augmenter significativement la part des DELD dans le total des bénéficiaires.

Au total, en réalisant 16 000 nouvelles entrées en action de remobilisation sur 35 000, le plan a tout de même permis d'augmenter la part des DELD bénéficiaires de ces prestations, en particulier celles auxquelles ils avaient peu accès.

Pôle emploi partage ces constats et a commencé à faire évoluer le contenu et les modalités de mise en œuvre de la prestation « valoriser son image professionnelle », dans le cadre d'un nouveau marché. Plus largement, l'opérateur annonce avoir engagé un travail de simplification et de rationalisation de son offre en 2023 afin d'améliorer son utilisation.

### Le recours au parcours « Nouveaux horizons » de l'Apec

Créé en 2013, le parcours « Nouveaux Horizons » est proposé par l'Apec aux cadres en recherche d'emploi depuis plus de 12 mois. Composé de trois séminaires de deux jours, au sein d'un groupe de six à huit participants, il a pour finalité de travailler l'image de soi dans la relation aux autres, de faire émerger des projets professionnels solides puis de les confronter au marché du travail. À l'issue des séminaires, l'Apec accompagne le bénéficiaire pendant trois mois. En 2021, l'Apec avait accompagné 1 703 DELD dans ce cadre, 1 105 en 2020 et 2 608 en 2019. Le plan DELD prévoyait la réalisation de 3 000 accompagnements « Nouveaux horizons », financés en 2022 par le fonds social européen (FSE) à hauteur de 3 M€. Fin 2022, l'Apec comptait 3 031 DELD engagés dans le dispositif, soit un niveau proche de celui déjà atteint avant la crise sanitaire.

<sup>20</sup> En 2019, ils représentaient 33 % des entrées en prestation « valoriser son image professionnelle » et 21 % des entrées en parcours « Prépa-compétences ».

La remobilisation proposée aux demandeurs d'emploi de très longue durée a pris la forme d'un dispositif collectif, combiné à des entretiens individuels : les packs de remobilisation, déployés progressivement par Pôle emploi. L'opérateur s'était fixé l'objectif de recevoir 528 000 DETLD répartis dans 44 000 « packs » de 12 demandeurs d'emploi, déployés en deux vagues (janvier puis mars 2022). Cette cible a été déterminée en excluant des bénéficiaires potentiels :

- les DETLD déjà bénéficiaires d'un accompagnement intensif<sup>21</sup>, pour lesquels le « pack » aurait effectivement présenté peu d'intérêt ;
- les DETLD âgés de plus de 64 ans, pour lesquels une orientation vers un atelier « emploi-retraite »<sup>22</sup> paraissait plus adaptée ;
- les DETLD ne répondant plus à la définition (notamment du fait de la reprise d'une activité).

316 000 personnes avaient été reçues en parcours de remobilisation à début décembre 2022. Après actualisation des listes, Pôle emploi a identifié 110 034 DETLD restants à recevoir. La majorité devait l'être début 2023, compte tenu du rythme de déploiement des packs.

L'importance de l'absentéisme des DETLD aux séances<sup>23</sup>, phénomène antérieur au plan, constitue une difficulté particulière de mise en œuvre de ce dispositif. Elle implique de convoquer un nombre bien plus important de demandeurs d'emploi pour atteindre la cible. Ce constat souligne l'importance de la prévention du chômage de longue durée, qui renforce les difficultés à remobiliser le public concerné.

Il en est résulté un déploiement très progressif de ce dispositif, qui ne présentait en réalité qu'un lien ténu avec l'objectif de réduction des tensions de recrutement. Le « pack de remobilisation » prévoit bien de confronter le projet professionnel des DETLD à l'état du marché du travail, en mettant en lumière les métiers en tension. Mais le profil des DETLD, après plus de deux ans au chômage, ne se prête pas toujours à pouvoir occuper rapidement un emploi, quel que soit le secteur d'activité. De surcroît, les secteurs qui souffrent d'un défaut d'attractivité n'attirent pas forcément les DETLD plus que les autres, même si certains sont amenés à revoir leurs exigences pour retrouver un emploi. Le Gouvernement a d'ailleurs changé de cible à l'automne 2022 en mobilisant cette fois-ci prioritairement les demandeurs d'emploi inscrits depuis moins de trois mois à Pôle emploi, moins éloignés du marché du travail, pour pourvoir rapidement les emplois non pourvus.

### 3 - Une mobilisation importante des agences de Pôle emploi

Les managers et les conseillers des agences rencontrés par les rapporteurs de la Cour considèrent que le plan DELD a contribué à structurer et donner du sens à leur action. Les équipes de Pôle emploi ont exprimé leur adhésion au plan et se sont impliquées dans la réussite du plan de contact et des packs de remobilisation.

Le plan DELD a fait l'objet d'un *reporting* mensuel au sein du comité de pilotage réunissant des représentants du ministère chargé du travail (cabinet et administration centrale) et de Pôle emploi, par le biais de tableaux de bord, permettant le suivi régulier du déploiement du plan. Le déroulement du « challenge innovation » a été suivi avec attention.

---

21 Accompagnement intensif jeune (AIJ), accompagnement global, « équip'emploi » pour le public résidant en QPV (quartier prioritaire de la politique de la ville).

22 Ces ateliers ont pour objectif d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leur situation à l'égard de la liquidation de leurs droits à pension, pour les aider dans cette démarche ou envisager l'opportunité d'une reprise d'activité.

23 Voir annexe n° 3.

Au sein de Pôle emploi, des « points performance » mensuels ont été organisés par la direction générale avec les directeurs régionaux<sup>24</sup>, des supports de présentation du plan ont été diffusés aux directions régionales et des « mémos » clairs et précis aux conseillers.

Pour la mise en œuvre du plan de contact, la direction générale a défini trois catégories prioritaires :

- les DELD en recherche sur les métiers dits « en tension » ;
- les DELD en fin de droit à indemnisation ;
- les DELD proches du passage en « très longue durée ».

Cette priorisation a permis aux agences de s'approprier rapidement la liste transmise par la direction générale et de compenser, dans une certaine mesure, l'absence de ciblage fin du plan selon les profils (cf. *supra* - partie 1). En complément, les agences ont reçu des recommandations relatives aux modalités de contact, une latitude étant laissée aux agences qui les ont appliquées diversement.

Les consignes précisait qu'il ne s'agissait pas de déployer une logique « industrielle », mais de tenir compte des besoins de chaque demandeur d'emploi. Les équipes de direction en agence ont témoigné de la marge de manœuvre dont

elles ont disposé pour maintenir ou sortir des personnes de la liste ou reporter la prise de contact avec une personne récemment contactée.

Les modalités de prescription des formations et des ateliers de mobilisation ont été intégrées au travail quotidien d'accompagnement pour tenter d'éviter les phénomènes de *stop and go* inhérents aux plans ponctuels.

Les agences ont également disposé d'une marge de manœuvre pour déployer les « packs de remobilisation ». La direction générale a diffusé des supports et un déroulé-type, issus des enseignements de la phase de test. Sans possibilité de négocier les dates de déploiement, les agences ont toutefois été libres de décliner, selon les besoins identifiés, des contenus de séance très différents. Certaines ont choisi de créer des packs ciblés sur des publics particuliers, comme les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), ou sur des secteurs en tension qui recrutent. Les conseillers ont adapté les outils fournis, ajoutant parfois des animations créées en agence, afin d'impliquer les bénéficiaires dans la séance. Les agences ont également pu solliciter les partenaires locaux (structures d'insertion par l'activité économique, département, associations) dans la mise en œuvre du plan.

<sup>24</sup> Les tableaux de pilotage de Pôle emploi permettent d'apprécier l'évolution de la situation dans chaque région au regard de la déclinaison régionale des objectifs nationaux concernant le recours aux outils de remobilisation, aux formations préalables au recrutement (AFPR et POEI) et de la part des DELD parmi les bénéficiaires de ces outils. La Cour n'a pas eu communication des modalités de calcul de ces objectifs.

## L'adhésion des équipes de Pôle emploi aux innovations du plan DELD : le déploiement du « challenge innovation » et du « parcours emploi santé »

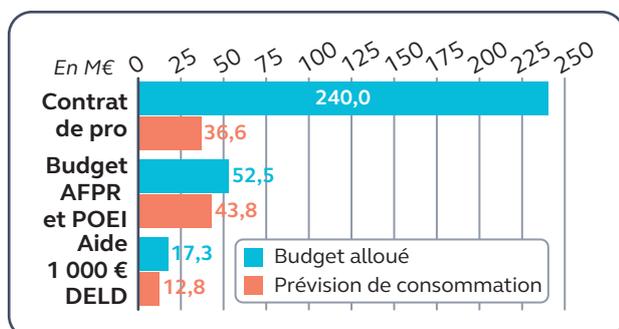
La mise en œuvre du « challenge innovation » témoigne de l'adhésion des agences à la dynamique lancée fin septembre 2021. 260 dossiers ont été déposés sur des thèmes variés, tant sur le champ de la remobilisation des publics que de leur placement en formation et en emploi. 106 dossiers ont été retenus, couvrant l'ensemble des régions. Dans les Hauts-de-France, par exemple, des appartements « témoins » ont été proposés à des DELD pour faire découvrir *in situ* les métiers de l'aide à la personne, avec immersions en milieu professionnel, entretiens et contacts quotidiens avec les équipes et usagers, formations, dans un contexte d'opportunité de recrutement. Dans un autre registre, dans le Cantal, l'Ardèche et la Haute-Savoie, un projet d'incubateur d'entreprenariat rural a été retenu, comme alternative possible à une recherche d'emploi salarié pour des demandeurs d'emploi qui ont décidé de revoir leur projet professionnel à la suite de la crise sanitaire. L'analyse des projets et l'évaluation de leur mise en œuvre constitueront une matière à exploiter pour faire évoluer l'offre de service de Pôle emploi en direction des DELD.

Le parcours emploi-santé s'est déployé progressivement à partir de mars 2022. Les DELD représentaient 60 % des 27 000 bénéficiaires entrés dans ce dispositif à fin octobre 2022, avec une représentation particulière des bénéficiaires du RSA, des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des plus de 50 ans.

## B - Les actions emploi-formation du plan : un bilan décevant

Les formations préalables à une embauche n'ont pas atteint le nombre de bénéficiaires prévu.

**Graphique n° 5 : exécution budgétaire prévisionnelle des budgets alloués aux dispositifs d'entrée en emploi ou en formation (contrats de professionnalisation, AFPR et POEI, aide de 1 000 € versée aux DELD)**



Source : Cour des comptes, d'après Pôle emploi, 2022

## 1 - Des entrées en formation en progression mais dont le succès n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire

Les AFPR (actions de formation préalables au recrutement) et POEI (préparations opérationnelles à l'emploi individuelle) permettent à un demandeur d'emploi (ou un salarié en insertion) d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice d'un emploi après l'obtention d'une promesse d'embauche.

Au niveau national, l'augmentation de la part des DELD dans les entrées en POEI réalisées en 2022, par rapport à 2019, constitue la principale réussite du plan dans son volet consacré aux mesures d'accès à la formation et à l'emploi. Mais les données départementales présentent de fortes disparités et donnent l'image d'un potentiel qui n'a pas été pleinement exploité.

Les deux dispositifs ne présentent pas le même bilan : l'objectif de 6 000 POEI supplémentaires a été largement dépassé, Pôle emploi réalisant près du double d'entrées dans ce type de formation, tandis que le nombre d'AFPR est inférieur à celui de 2019. En 2022, Pôle emploi a réalisé au total 88 000 entrées en AFPR et POEI cumulées, tous publics confondus, pour un objectif de 95 000. Néanmoins, seulement 56 % de l'objectif du plan a été atteint puisque près de 8 500 entrées en AFPR et en POEI (en réalité uniquement des POEI) ont été réalisées sur les 15 000 prévues au bénéfice des demandeurs d'emploi de longue durée. Le coût unitaire d'une POEI représentant le double de celui d'une AFPR<sup>25</sup>, Pôle emploi demande le versement de 83 % des 52,5 M€ prévus pour le financement des deux dispositifs dans le cadre du plan DELD.

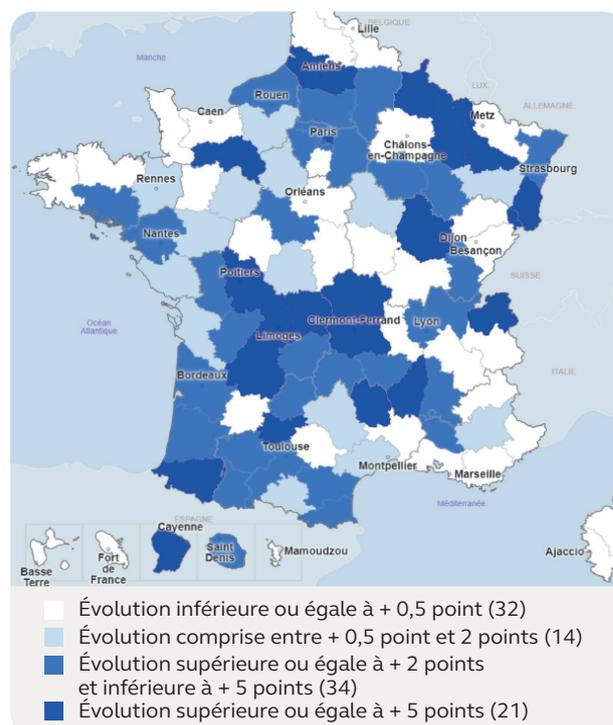
D'après le ministère chargé du travail, ces formations ont été majoritairement mobilisées dans les secteurs en tension. Entre octobre 2021 et avril 2022, cinq secteurs ont représenté plus de 55 % des AFPR et des POEI réalisées : le commerce ; l'hébergement et la restauration ; les activités de services administratifs et de soutien ; les transports ; les activités informatiques et services d'information.

Concernant la part des DELD dans les entrées dans ces formations, qui aurait dû constituer un indicateur de réussite du plan, aucun objectif chiffré n'avait été fixé par l'État. On constatait toutefois début septembre 2022 une progression de la proportion de DELD entre octobre 2021 et début septembre 2022 par rapport à la même période sur 2019 :

- + 2,4 points sur les POEI (12 % contre 9,6 %) ;
- + 1,5 point sur les AFPR (11,9 % contre 10,4 %).

Ce bilan doit être néanmoins être largement nuancé en raison des fortes disparités observées entre départements, comme le montre la carte n° 1 ci-après.

**Carte n° 1 : évolution de la part de DELD dans les entrants en POEI entre 2019 et 2022**



Source : Cour des comptes, d'après Pôle emploi

Dans près de 30 % des départements (29 sur 102), l'augmentation de la part des DELD augmente de plus de deux points par rapport à 2019 sur les deux dispositifs, ce qui montre que la dynamique d'un dispositif ne s'explique pas par un moindre succès de l'autre. Même sur le dispositif des POEI, le plus dynamique, 26 départements voient la part des DELD dans les entrées en formation régresser, et cela sans que l'évolution du nombre de DELD dans ces départements ne permette de l'expliquer.

25 5 400 € pour une POEI, contre 2 100 € pour une AFPR, d'après les données de Pôle emploi d'octobre 2022.

## 2 - Peu de contrats de professionnalisation proposés aux DELD

Malgré les 240 M€ alloués par l'État, qui représentent 60 % des moyens du plan et 70 % des crédits fléchés vers l'accès à la formation et à l'emploi, l'aide à l'embauche des DELD en contrat de professionnalisation n'a pas trouvé son public. Pôle emploi affiche à fin 2022 environ 4 500 embauches en contrat de professionnalisation pour une cible de près de 30 000 ; les crédits alloués ont été exécutés à hauteur de 15 % seulement.

Cet échec conduit à s'interroger sur la pertinence de prévoir un tel budget pour un dispositif qui n'était ni dans l'offre de service de l'opérateur pour le public concerné, ni dans ses projets et orientations de travail. Les visites des rapporteurs de la Cour en agences ont permis de constater que les contrats de professionnalisation n'ont pas fait l'objet d'une forte mobilisation des conseillers, ni de leur encadrement, contrairement à d'autres dispositifs. Ces résultats peuvent aussi s'expliquer pour partie par le phénomène global de déport de contrats de professionnalisation vers l'apprentissage constaté en 2020 et 2021 pour les jeunes. L'incitation financière de 8 000 € versée aux employeurs embauchant des DELD en contrat de professionnalisation n'a pas suffi à modifier le comportement des employeurs qui ont maintenu leur préférence, pour une aide d'un montant équivalent, pour le public jeune (cf. mesures du plan « 1 jeune, 1 solution »). Il s'agit de la principale explication donnée en agence et par la direction générale de Pôle emploi à cette sous-consommation de la principale enveloppe budgétaire du plan.

## 3 - Des immersions en entreprise qui n'ont pas progressé malgré le plan DELD

Fin septembre 2022, Pôle emploi avait réalisé 11 % d'immersions de moins qu'en 2019 sur la même période de référence, tous demandeurs d'emploi confondus. Cette baisse concerne également les DELD, alors que l'opérateur et le ministère chargé du travail avaient tiré un bilan encourageant des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)<sup>26</sup>. Les témoignages recueillis en agence font état de plusieurs inconvénients : l'absence d'incitation financière - alors que l'immersion peut impliquer des frais de déplacement ou de garde d'enfant pour le demandeur d'emploi - et le manque de clarté de l'intitulé « PMSMP » ont été évoqués à plusieurs reprises.

La diminution du nombre d'immersions pour les DELD s'avère être moindre que pour les autres demandeurs d'emploi, conduisant à une légère augmentation de leur représentation parmi les bénéficiaires de ce dispositif. Mais dans un contexte de reprise massive des recrutements, il est regrettable que le plan DELD ne se soit pas traduit par une augmentation nette, leurs résultats en matière de retour à l'emploi, déjà identifiés avant le plan, ayant été confirmés par ce dernier : alors que 36 % des demandeurs d'emploi de longue durée ont accédé à un emploi entre septembre 2021 et mars 2022, ce taux a atteint 62 % pour les DELD ayant bénéficié d'une PMSMP.

---

<sup>26</sup> Dans une étude de 2019, intitulée *Évaluation des déterminants des parcours des demandeurs d'emploi présentant un risque d'éloignement durable de l'emploi*, Pôle emploi pointait le paradoxe des PMSMP, qui conduisent à améliorer fortement les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires, qu'il s'agisse des jeunes ou des seniors, tout en étant paradoxalement très peu accessibles aux demandeurs d'emploi.

### Conclusion intermédiaire

La mise en œuvre du plan par Pôle emploi est une réussite pour ce qui concerne la prise de contact avec l'ensemble des DELD et le déploiement de la nouvelle offre de service en faveur des demandeurs d'emploi de très longue durée. Ces deux dispositifs ont fait l'objet d'un suivi attentif et d'une bonne mobilisation des équipes en agences Pôle emploi.

En revanche, le succès des ateliers de remobilisation et des dispositifs d'accès à l'emploi et à la formation demeure très mitigé. Il en résulte une sous-consommation des budgets alloués aux différentes prestations et formations. Les objectifs quantitatifs avaient été déclinés à l'échelle régionale, mais ils n'ont pas fait l'objet de la même animation managériale que pour le plan de contact ou les « packs de remobilisation » en faveur des DETLD. Si les outils proposés en début de parcours d'accompagnement ont été bien mobilisés, les dispositifs orientés plus directement vers l'accès à l'emploi ont été peu consommés, même si l'augmentation notable de l'accès des DELD aux préparations opérationnelles à l'emploi individuelles constitue un motif de satisfaction. La très forte sous-consommation de l'enveloppe prévue pour les contrats de professionnalisation conduit à un taux global d'exécution du budget prévisionnel de 33 %. Il atteint 58 % sur les autres dispositifs.

## III - DES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR RENDRE PLUS EFFICACES LES MESURES EN FAVEUR DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE LONGUE DURÉE

Si le plan de septembre 2021 a contribué à remobiliser les demandeurs d'emploi de longue durée, l'absence d'objectif initial de retour à l'emploi et de méthode d'évaluation rendra plus difficile de réaliser le bilan de ce plan. Une telle lacune doit être évitée à l'avenir. Pôle emploi doit par ailleurs mettre à profit l'expérience tirée du plan et des ressources humaines supplémentaires accordées pour améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée.

### A - Mieux évaluer l'impact des plans conjoncturels

36 % des demandeurs d'emploi de longue durée ont accédé à un emploi entre septembre 2021 et mars 2022 contre 31 % de ceux rattachés à la cohorte 2019, soit une augmentation de 5 points. Il n'est pas possible de préciser à ce stade dans quelle proportion le plan a contribué

à cette augmentation qui s'est produite dans un contexte de forte reprise du marché du travail, ni si une mobilisation plus complète des mesures prévues par le plan aurait permis à davantage de DELD de retrouver un emploi. Le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, a par ailleurs, augmenté de façon quasi équivalente sur la même période. Cela ne signifie pas que le plan a été sans effet, les DELD ne bénéficiant pas nécessairement, en l'absence de mesures en leur faveur, des améliorations de conjoncture dans les mêmes proportions que les autres demandeurs d'emploi.

La fixation d'un objectif en matière de retour à l'emploi, ou en termes de baisse du nombre de DELD, est difficile en raison des aléas de conjoncture entre le moment où il est fixé et le déploiement du plan. C'est le motif invoqué par le ministère chargé du travail pour justifier l'absence d'objectif de ce type assigné à Pôle

emploi pour la mise en œuvre du plan. Pourtant, la convention tripartite signée entre Pôle emploi, l'Unédic et l'État prévoit bien un objectif chiffré de baisse du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée, à travers un indicateur utilisant un modèle qui neutralise les effets de la conjoncture. Par ailleurs, l'existence de cet objectif, qui a une portée générale, ne dispense pas de fixer un objectif spécifique lors de l'activation d'un plan conjoncturel. Dans le contexte de ce plan de court terme et au regard de la tendance favorable déjà connue en septembre 2021, un objectif de baisse du nombre de DELD ou de retour à l'emploi des DELD aurait ainsi pu être fixé à horizon de juin 2022, y compris en retraçant les effets liés à la conjoncture ultérieure, possibilité que l'opérateur a confirmée au plan statistique.

La coexistence de plusieurs objectifs de moyens ne compense pas l'absence d'un objectif de résultat conférant au plan une cohérence d'ensemble en matière d'action publique. Il pourrait être plus pertinent de fixer un objectif de résultat final, en matière d'accès ou de retour à l'emploi de la population visée, en laissant l'opérateur libre de choisir les leviers d'intervention et d'utiliser ceux-ci comme outils de mobilisation et de management interne, tout en rendant compte à sa tutelle. Un tel objectif serait, selon le calendrier, inclus dans l'avenant annuel à la convention tripartite ou ajouté en marge de celui-ci.

Par ailleurs, au sein-même de la cible visée, une vigilance doit être constamment maintenue pour donner une priorité à l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi. Le rapport de la Cour publié en 2020 sur Pôle emploi<sup>27</sup> recommandait déjà d'« ajouter un

*indicateur stratégique permettant d'apprécier l'intensité d'accompagnement dont bénéficient les demandeurs d'emploi les plus en difficulté et les résultats de cette stratégie en matière de retour à l'emploi.»*

L'absence de méthodologie d'évaluation préalablement définie concernant le plan DELD est d'autant plus regrettable que le précédent plan, mis en œuvre en 2011, avait lui-même fait l'objet seulement d'une auto-évaluation peu développée, réalisée *ex post* en 2014. Cette fois-ci, Pôle emploi s'est saisi du sujet pour construire une évaluation du plan dont les résultats sont attendus début 2023<sup>28</sup>.

Sans que la qualité statistique des travaux d'évaluation menés par Pôle emploi soit en cause, il importe que le ministère chargé du travail joue un rôle moins en retrait qu'actuellement dans la définition des questions évaluatives et le choix des méthodes utilisées, en s'appuyant sur l'expertise de la Dares.

## **B - Mieux accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi**

Le bilan, un an après le démarrage du plan, permet de tirer de premiers enseignements pour guider la suite des actions en faveur des DELD :

- renforcer les conditions de réussite du déploiement des formations préalables à une embauche (POEI et AFPR). Les agences ont mobilisé ces formations de façon très variable en faveur des DELD, alors qu'elles étaient accompagnées d'une incitation financière pour ce public. Pôle emploi devrait tirer les leçons de ce déploiement hétérogène pour améliorer l'utilisation de ces outils ;

---

27 Cour des comptes, *La gestion de Pôle emploi dix ans après sa création*, rapport public thématique, juillet 2020.

28 Cette évaluation vise à mesurer l'impact du plan de contact en comparant la situation de demandeurs d'emploi concernés par le plan avec celle de demandeurs d'emploi « proches » mais non concernés (car dans cette situation depuis moins de 12 mois) et en comparant la cohorte des demandeurs d'emploi d'août 2021 entrant dans le plan avec les cohortes des trois années précédentes.

- examiner les conditions de succès des immersions en entreprise (PMSMP). Les DELD ont moins bénéficié de mesures d'immersion professionnelle pendant la période du plan qu'en 2019, alors que leur impact sur le retour à l'emploi est démontré. Il convient de comprendre pourquoi le plan n'a pas permis d'augmenter leur volume. Le déploiement du nouvel outil « Immersion facilitée », déployé en mars 2022 par Pôle emploi pour réduire les délais administratifs, devrait aller dans ce sens ;
- s'interroger sur le plafond apparemment atteint pour le déploiement de certaines mesures. Malgré des moyens supplémentaires, les prestations de remobilisation n'ont été utilisées que pour moitié, ce qui doit conduire à examiner leur contenu et les obstacles à leur utilisation par les conseillers. Par ailleurs, les difficultés à mobiliser certains DETLD pour les « packs de remobilisation » laissent penser que l'outil n'est pas adapté à tous ceux à qui il est proposé. De même, la cible chiffrée relative au nombre de DELD accompagnés lors des sessions « Nouveaux horizons » de l'Apec n'a pas été fixée à un niveau plus élevé par difficulté de mobilisation d'une partie des cadres auxquels s'adresse la prestation ;
- tirer profit du challenge national. Les initiatives retenues ciblent spécifiquement les personnes les plus éloignées de l'emploi. Elles doivent être, comme initialement prévu, évaluées et, le cas échéant, généralisées.

Pôle emploi porte actuellement des projets pour tirer les enseignements du plan ; ceux-ci restent à concrétiser.

Plus largement, le plan montre l'intérêt d'actions spécifiques vis-à-vis de certaines catégories de demandeurs d'emploi ; sa logique pourrait être étendue à d'autres publics.

Ainsi, le réexamen de la modalité d'accompagnement des demandeurs les plus éloignés de l'emploi doit être effectué plus fréquemment et s'inscrire de façon structurelle dans l'action de Pôle emploi. L'analyse de l'éloignement à l'emploi et des difficultés rencontrées dans la recherche d'emploi permettrait de composer des groupes d'accompagnement plus homogènes et de proposer des solutions mieux adaptées aux besoins (par exemple, les aides à la garde d'enfant ou les aides à la mobilité). Ce réexamen plus fréquent devrait bénéficier non seulement aux bénéficiaires du plan sur la période 2021-2022, mais également aux nouveaux demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail. Les moyens supplémentaires accordés à l'opérateur puis maintenus lui permettent aujourd'hui de continuer à accentuer l'accompagnement des personnes les plus en difficulté et « *faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin* »<sup>29</sup>.

Une partie des effectifs supplémentaires accordés pour la mise en œuvre du plan a été consolidée en 2023 dans le plafond d'emplois de l'opérateur. Selon le ministère chargé du travail, ces effectifs supplémentaires doivent permettre de « *poursuivre les parcours de remobilisation en 2023. Ces moyens permettront de consolider le déploiement dans l'ensemble des agences, et d'assurer dans la durée un accompagnement renforcé pour ces publics* ». L'objectif de réduction du nombre de DELD prévu dans l'avenant pour 2023 à la convention tripartite implique la poursuite d'un effort sans pour autant expliciter le lien entre la cible fixée et les moyens supplémentaires accordés. Il devrait s'accompagner d'une réflexion sur les spécificités de certains DELD et l'éventuelle priorité à leur accorder. Ainsi, un enjeu particulier s'attache aux « nouveaux » DELD pour éviter que ceux-ci s'éloignent durablement de l'emploi, ainsi qu'aux seniors, dont la durée moyenne d'inscription à Pôle emploi est la plus longue et dont la remobilisation peut être plus complexe.

29 Cf. Le plan stratégique de Pôle emploi.

Le bilan de ce plan met en lumière la difficulté à prendre en compte de manière satisfaisante les difficultés auxquelles sont confrontés les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail dans le cadre d'un plan conjoncturel. Si celui-ci peut avoir pour effet de remobiliser les équipes de Pôle emploi en faveur de publics qui ne bénéficient pas toujours d'un accompagnement réellement intensif, l'efficacité des actions conduites exige un déploiement dans la durée. En fait, on peut

s'interroger sur la pertinence de recourir à des plans conjoncturels pour améliorer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Dans la nouvelle phase du plan pour réduire les tensions de recrutement annoncée en octobre 2022, l'accent est d'ailleurs mis sur les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis moins de trois mois pour constituer des viviers de candidats immédiatement disponibles et proches de l'emploi.

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

Afpa	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
Afest	Action de formation en situation de travail
AFPR	Action de formation préalable au recrutement
Apec	Association pour l'emploi des cadres
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DELD	Demandeurs d'emploi de longue durée
DETLD	Demandeurs d'emploi de très longue durée
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
ETP	Equivalent temps plein
CVS-CJO	Données statistiques corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables
POEI	Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle
PMSMP	Période de mise en situation en milieu professionnel
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RSA	Revenu de solidarité active
VSI	Valoriser son image professionnelle

## ANNEXES

**Annexe n° 1.** évolution des caractéristiques des DELD sur la période 2019-2022

**Annexe n° 2.** les crédits d'intervention du plan DELD

**Annexe n° 3.** l'absence des demandeurs d'emploi convoqués aux packs de remobilisation

## Annexe n° 1

### Évolution des caractéristiques des DELD sur la période 2019-2022

Caractéristiques des DELD	Nombre de DELD à fin juillet 2022	Évolution entre décembre 2019 et juin 2021	Évolution entre juin 2021 et juillet 2022	Évolution entre décembre 2019 et juillet 2022	Part des DELD dans la DEFM en décembre 2019	Part des DELD dans la DEFM en juin 2021	Part des DELD dans la DEFM en juillet 2022
<b>Sexe</b>							
Hommes	598 394	+ 14 %	- 26 %	- 15 %	25 %	29 %	23 %
Femmes	582 968	+ 11 %	- 23 %	- 15 %	23 %	25 %	21 %
<b>Âge</b>							
Moins de 25 ans	44 869	+ 4 %	- 34 %	- 31 %	9 %	11%	8 %
25-34 ans	221 473	+ 17 %	- 32 %	- 20 %	18 %	21 %	16 %
35-49 ans	381 197	+ 14 %	- 27 %	- 17 %	24 %	26 %	21 %
50-54 ans	143 642	+ 6 %	- 24 %	- 20 %	30 %	32 %	26 %
55-64 ans	333 113	+ 9 %	- 17 %	- 10 %	42 %	42 %	37 %
65 ans et plus	57 068	+ 47 %	- 2 %	+ 44 %	65 %	64 %	61 %
<b>Niveau de formation</b>							
Niveau > Bac +2	159 750	+ 19 %	- 26 %	- 11 %	19 %	22 %	17 %
Niveau Bac +2	127 664	+ 17 %	- 28 %	- 16 %	20 %	23 %	18 %
Niveau Bac	226 665	+ 19 %	- 28 %	- 14 %	20 %	23 %	18 %
Niveau BEP-CAP	388 737	+ 8 %	- 27 %	- 21 %	27 %	30 %	25 %
Niveau < CAP	278 546	+ 8 %	- 16 %	- 8 %	32 %	34 %	28 %
<b>Bénéficiaire de l'obligation d'emploi*</b>							
Non	975 349	+ 15 %	- 26 %	- 15 %	22 %	25 %	20 %
Oui	206 013	- 1 %	- 15 %	- 16 %	48 %	50 %	45 %
<b>Résident en QPV</b>							
Non	982 156	+ 13 %	- 25 %	- 15 %	23 %	26 %	21 %
Oui	199 206	+ 9 %	- 23 %	- 16 %	31 %	34 %	28 %

\* pour les personnes en situation de handicap.

Source : Pôle emploi

## Annexe n° 2 Les crédits d'intervention du plan DELD

Dispositifs du plan	Budget alloué (en M€)	Prévision d'exécution (en M€)	%	Nombre de mesures	Prévision de réalisation	%
<b>Actions de formation vers l'emploi</b>	<b>341,0</b>	<b>93,2</b>	<b>27 %</b>	<b>44 776</b>	<b>13 015</b>	<b>29 %</b>
Contrats de professionnalisation	240,0	36,6	15 %	29 776	4 541	15 %
AFPR-POEI-Afest	83,7	nd		19 200	nd	
AFPR et POEI (hors Afest)	52,5	43,8	83 %	15 000	8 474	56 %
AFPR	22,4	nd		9 000	- 3 424	- 38 %
POEI	30,2	nd		6 000	11 898	198 %
Afest	31,2	nd		4 200	nd	
Aide DELD (1 000 €)	17,3	12,8	74 %	17 300	14 104	82 %
<b>Actions de remobilisations</b>	<b>42,2</b>	<b>23,2</b>	<b>55 %</b>	<b>35 000</b>	<b>15 954</b>	<b>46 %</b>
Activ'Projet	3,8	4,0	105 %	8 600	7 437	86 %
Valoriser son image professionnelle	15,2	4,0	26 %	13 000	2 957	23 %
Renforcement des savoir-être	7,8	nd		3 900	nd	
Évaluation des compétences en entreprise	0,3	nd		1 000	nd	
Compétences numériques de base	10,6	15,2	143 %	4 500	5 560	124 %
Prépa compétences (Budget AFPA)	4,5	0,0	0 %	4 000	0	0 %
<b>Frais de gestion (à justifier)</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>				
<b>Challenge innovation</b>	<b>20,0</b>	<b>15,0</b>	<b>75 %</b>			
<b>TOTAL enveloppe État</b>	<b>404,7</b>	<b>132,8</b>	<b>33 %</b>			

Source : Cour des comptes, d'après données Pôle emploi, au 31 décembre 2022

- La prévision de consommation budgétaire correspond au chiffre communiqué par Pôle emploi, qui tient compte des déterminants des conventions signées avec l'État. Certaines mesures réalisées, au-delà du volume conventionnel, ne seront pas prises en compte dans les versements de l'État, ce qui peut expliquer les différences entre les taux de consommation des mesures et les taux de consommation budgétaire.
- Ces écarts peuvent aussi être liés à l'évolution du coût unitaire entre la prévision réalisée lors de l'établissement de la convention et les résultats des marchés lancés.
- La prime de 1 000 €, soutien à l'entrée en AFPR et POEI des DELD, figure dans les actions de formation-emploi, mais n'est pas prise en compte dans la comptabilisation du volume total de mesures de formation-emploi pour ne pas faire doublon avec les entrées qu'elle a soutenues.
- Un premier chiffre de consommation des mesures Afest (300 000 €) a été communiqué à la Cour, mais il n'est pas significatif de l'utilisation de cette mesure : le marché afférent à ce nouveau dispositif a été notifié courant septembre 2022. Le taux d'exécution du budget et des mesures indiqué ici ne tient pas compte du budget Afest.
- Le volume de consommation des contrats de professionnalisation au 31 décembre 2022 n'a pas été communiqué à la Cour, il s'agit d'une estimation calculée à partir de la consommation budgétaire transmise par Pôle emploi. L'enveloppe de contrats de professionnalisation comprend des frais de gestion, tandis que les frais de gestion relatifs aux autres dispositifs que le contrat de professionnalisation apparaissent dans la ligne « frais de gestion ».
- Les montants relatifs à la prestation « Prépa-compétences » n'ont pas fait l'objet de projections par la DGEFP. Selon Pôle emploi, le nombre de bénéficiaires de cette prestation ne devrait pas dépasser celui de 2019.

### Annexe n° 3

## L'absence des demandeurs d'emploi convoqués aux packs de remobilisation

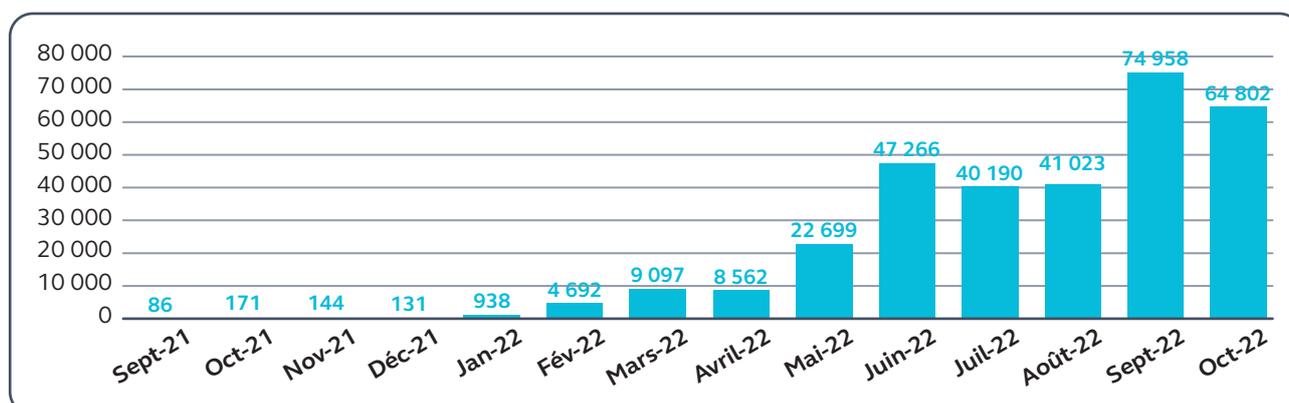
Les équipes de conseillers rencontrées par les rapporteurs de la Cour en agence ont fait part d'un taux d'absence important des demandeurs d'emploi de très longue durée aux réunions prévues dans le cadre des packs de remobilisation : le taux de présents par rapport aux convoqués était de l'ordre de 40 % au lancement du dispositif et a pu atteindre 50 % voire 60 % pour les dernières convocations. La direction générale de Pôle emploi ne suit pas cet indicateur.

Les agences déploient beaucoup d'énergie et d'actions pour réduire ce risque. Ainsi, pour atteindre au moins 12 présents au démarrage du pack, conformément au schéma-type, les agences convoquent beaucoup plus de demandeurs d'emploi. Certaines agences rencontrées ont évoqué au moins le double, soit 24 personnes. Elles procèdent ensuite à des rappels qui peuvent prendre la forme de messages sur l'espace personnel, de SMS ou d'appels téléphoniques.

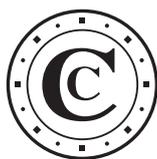
Certaines agences ont commencé, avant que la direction générale ne l'envisage, à identifier des DELD proches de la situation de DETLD, pour lesquels les conseillers ont estimé que le pack de remobilisation pourrait présenter des avantages, et à les y convoquer, quand bien même le dispositif était prévu pour les seuls DETLD, en utilisant les marges de manœuvre permises par le pilotage du dispositif.

Les agences effectuent un suivi non seulement des personnes ayant participé au pack, afin de réaliser les entretiens individuels prévus dans la foulée puis quelques jours après, mais également des personnes convoquées qui ne sont pas venues, en vue du traitement administratif de leur situation (reconvocation, sanction) mais également en vue d'un nouveau contact afin d'obtenir leur participation. Mais plus le déploiement du dispositif avance, plus les agences convoquent ou reconvoquent des personnes difficiles à mobiliser, pour lesquelles le risque d'absence est important. Le taux d'absence constaté a rendu le déploiement du dispositif des packs de remobilisation à la fois plus progressif et plus chronophage que prévu.

Graphique n° 6 : nombre de DETLD reçus en packs de remobilisation



Source : Pôle emploi.



---

Le présent rapport  
est disponible sur le site internet  
de la Cour des comptes : [www.comptes.fr](http://www.comptes.fr)

AUDIT FLASH

Mars 2023

---