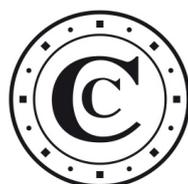


Cour des comptes



LA GESTION DE PÔLE EMPLOI, DIX ANS APRÈS SA CRÉATION

Rapport public thématique

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I Une stratégie de transformation accélérée d'un établissement très autonome	23
I - Une profonde transformation de l'établissement depuis 2012	23
A - Le chômage de masse : un enjeu majeur	23
B - La personnalisation de l'accompagnement et la diversification de l'offre de services	25
II - Un établissement très autonome	31
A - Le poids inégal des deux financeurs dans la gouvernance de l'opérateur	31
B - Une tutelle de l'État difficile à exercer	35
C - Un conseil d'administration à renforcer	36
Chapitre II Des moyens importants et en croissance continue	43
I - Une amélioration de la situation financière	43
A - Une situation financière qui s'est équilibrée grâce à des ressources dynamiques et multiples	44
B - Des dépenses en forte progression	49
C - Le développement de la comptabilité analytique	57
II - Des excès à corriger dans la gestion des ressources humaines	59
A - Une hausse importante des effectifs	59
B - Une adaptation progressive de la gestion des personnels	67
C - Une perte importante du potentiel de travail	74
D - Les cadres dirigeants : un statut particulièrement favorable	81
Chapitre III Des objectifs pour la plupart atteints mais un manque d'ambition des cibles	95
I - La mesure de la performance dans les conventions successives	97
A - La convention tripartite 2012-2014	97
B - La convention tripartite 2015-2018	98

II - Plusieurs enjeux majeurs absents de la démarche de performance	101
A - Une démarche qui a permis d'accompagner la transformation de l'opérateur	101
B - Une approche centrée sur les résultats et les taux de satisfaction mais qui présente des limites.....	105
C - La convention tripartite 2019-2022 : la persistance de problèmes de fond.....	112
D - Renforcer la dimension qualitative de la mesure de la performance.....	123
E - Améliorer la qualité du pilotage en cours de convention	124
Conclusion générale	129
Liste des abréviations	131
Annexes	133
Réponses des administrations et organismes concernés	141

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres 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, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

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

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant 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 publication d'un rapport public 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. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

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. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

La présente enquête a été pilotée par la cinquième chambre de la Cour des comptes. L'instruction, qui s'est achevée en novembre 2019, a été réalisée sous la forme d'entretiens, de questionnaires et de demandes de documents, auprès du président, du directeur général, des directeurs généraux adjoints de Pôle emploi, ainsi que de leurs principaux collaborateurs ; du médiateur de Pôle emploi ; de l'ensemble des administrations centrales concernées (DGEFP, Dares, direction du budget) ; de l'Unédic (présidente, directeur général et leur équipe) ; du comité national de liaison, qui regroupe les organisations syndicales représentatives, ainsi que des organisations ou associations ayant pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des demandeurs d'emploi ; de quatre des sept syndicats présents au sein de Pôle emploi représentatifs au niveau national¹ ; de plusieurs collectivités territoriales partenaires.

Des entretiens ont été également tenus avec les équipes de quatre directions régionales (Hauts-de-France, Île-de-France, Pays-de-la-Loire, Occitanie) et de deux directions territoriales (Haute-Garonne, Nord).

Une journée complète d'immersion en agence a été organisée, ainsi que plusieurs demi-journées de visites d'agence au cours desquelles des entretiens ont été tenus avec l'équipe locale de direction, les conseillers indemnisation, entreprise et placement. Une démonstration des outils métiers et des outils numériques de Pôle emploi a également été faite.

Des auditions du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, du directeur général de Pôle emploi et de représentants de l'Unédic (président, vice-présidente et directeur général par intérim) ont été organisées devant la Cinquième chambre.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 9 avril 2020, par une formation présidée par M. Terrien, président de la cinquième chambre, et composée de M. Berthomier, conseiller maître, Mme Soussia, conseillère maître, présidente de section, Mme Mattei, MM. Sitbon, Montarnal, conseillers maîtres, en tant que rapporteurs, Mme Fau, conseillère référendaire, Mme Hérouet, rapporteure extérieure, M. Séghir, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Clément, conseiller maître.

Le présent rapport, dont la rédaction a été achevée en avril 2020, ne prend pas en compte les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics dans le cadre de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dont celles prévues par l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail.

¹ Les trois autres n'ont pas répondu à la proposition de rencontre avec l'équipe de contrôle.

Il a été examiné et approuvé, le 28 avril 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, représentant la troisième chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

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

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport relatif à *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des exemplaires ont été adressés pour information à la ministre du travail et au ministre de l'action et des comptes publics.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Durrleman, Briet, présidents de chambre maintenus en activité, Mme Darragon, MM. Courtois, Diricq, Lefebvre, Guédon, Antoine, Mme Bouygar, MM. De Nicolay, Chatelain, Fulachier, Appia, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, Riou-Canals, MM. Duboscq, Duguéperoux, Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Carnot, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Terrien, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;

en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de Mme Fau, conseillère référendaire, Mme Hélouet, rapporteure extérieure, M. Seghir, vérificateur, rapporteurs de la chambre chargée de le préparer, et de M. Clément conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;

en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale et de M. Luprich, substitut général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 7 juillet 2020.

Synthèse

La Cour a contrôlé, en 2019, la gestion de Pôle emploi sur la période 2012-2018. Cet établissement public à caractère administratif, créé fin 2008 par la fusion de l'ANPE et des Assédic, a pour mission d'accueillir, d'informer, d'orienter, d'accompagner et d'indemniser les demandeurs d'emploi. Les investigations, achevées en novembre 2019, ont plus particulièrement porté sur la stratégie et la gouvernance, la gestion des moyens humains et financiers, ainsi que la démarche de performance de l'établissement.

Les travaux de la Cour ne prennent donc pas en compte les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics dans le cadre de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, dont celles prévues par l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

Une stratégie de transformation accélérée d'un établissement très autonome

Depuis 2012, la stratégie de Pôle emploi vise à répondre à deux enjeux importants : gérer un public de masse, d'une part, et personnaliser le service rendu, d'autre part. Ces objectifs sont à mettre en regard de l'augmentation importante du nombre de demandeurs d'emploi sur la période (le nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories A, B et C² est passé de 4,2 millions en 2012 à 5,6 millions en 2018) et de la très grande hétérogénéité des publics accompagnés (demandeurs d'emploi comme employeurs). Cette stratégie a conduit à une profonde transformation de Pôle emploi.

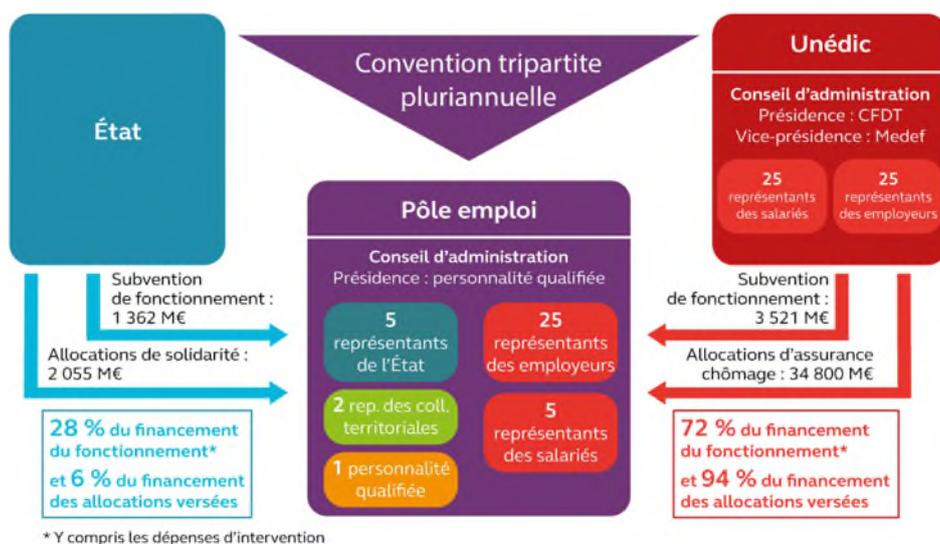
Le développement numérique en est l'un des principaux leviers. L'objectif de différenciation de l'accompagnement et des services mis à disposition a modifié de manière significative son positionnement vis-à-vis de son public. Cette stratégie a conduit à des réorganisations internes notables, comme la modification de la procédure d'accueil en agence, la réduction du nombre des conseillers spécialisés dans l'indemnisation et la montée en compétence générale du métier de conseiller.

² Il s'agit des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, qui sont tenus de rechercher un emploi, qu'ils exercent ou non une activité réduite et qu'ils soient ou non indemnisés.

La convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi pour la période 2019-2022 a été définie dans le prolongement des précédentes et dans un contexte caractérisé par la baisse du chômage et des tensions croissantes sur le marché du travail. L'ampleur des conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur l'économie et l'emploi nécessitera probablement à court terme une réorientation des priorités stratégiques.

La gouvernance de Pôle emploi, établissement public à caractère administratif *sui generis*, est atypique à plusieurs égards et confère à l'opérateur une grande autonomie, tant dans la définition de sa stratégie que dans son fonctionnement interne.

Gouvernance et financement de Pôle emploi en 2019



Source : Cour des comptes

Son pilotage est marqué par un déséquilibre entre le poids de l'État et celui de l'Unédic, bien que les représentants de l'État soient minoritaires au sein du conseil d'administration. Alors que l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage est de loin le premier financeur de Pôle emploi, sa place dans le processus de décision reste subordonnée à celle de l'État. Il n'est d'ailleurs pas membre du conseil d'administration : ce sont les partenaires sociaux qui y siègent. Pour autant, l'Unédic joue un rôle réel dans la définition de la stratégie de Pôle emploi, formalisée dans le cadre des conventions tripartites pluriannuelles conclues entre l'opérateur et ses deux principaux financeurs.

Une plus forte implication du conseil d'administration dans les questions relatives aux ressources humaines, condition de réussite de la stratégie de l'établissement, renforcerait la position de l'instance délibérante, dont les compétences sont réduites au regard des prérogatives du directeur général. Outre ses pouvoirs propres, ce dernier occupe une place privilégiée dans le fonctionnement institutionnel des acteurs de l'emploi qui rend plus difficile l'exercice de la tutelle sur l'établissement par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Une gestion financière facilitée par des ressources dynamiques

Au cours de la période examinée, la situation financière de Pôle emploi s'est améliorée, portée par des ressources dynamiques (+ 12,4 % entre 2012 et 2018) en provenance de l'État (+ 3,3 %) et surtout de l'Unédic (+ 13 %) qui atteignaient 5,5 Md€ en 2018³. Les résultats ont été positifs pour toutes les années, hors 2012 et 2016 (compte tenu du lancement du plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016). La capacité d'autofinancement dégagée s'élève à plus d'1 Md€ sur la période. La situation nette comptable de l'établissement est restée néanmoins négative compte tenu de la situation initiale dégradée qui était liée à la reprise des engagements sociaux lors de la création de l'établissement.

Les charges d'exploitation ont augmenté de 11 % sur la période pour atteindre 5,5 Md€ en 2018. Les dépenses de fonctionnement, qui représentaient 79 % des dépenses en 2018, ont progressé de 7 % alors que les dépenses d'intervention, qui ont significativement augmenté entre 2012 et 2018 (+ 29,6 %), ont été plus irrégulières compte tenu des plans gouvernementaux qui se sont succédé sur la période. Pour cette raison, la gestion budgétaire de l'établissement paraît bien maîtrisée pour les dépenses de fonctionnement et plus difficile pour les dépenses d'intervention. Pôle emploi a mis en œuvre un plan de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel, avec notamment depuis quelques années un suivi comparé des dépenses de ses directions régionales. Les dépenses de fonctionnement hors personnel, après avoir augmenté assez nettement jusqu'en 2016, ont diminué jusqu'en 2018, baissant sur l'ensemble de la période, de 1,8 % (- 16,4 M€), alors que les effectifs ont augmenté de 5,3 %, ainsi que l'activité (plans de formation, etc.).

³ Hors ressources finançant les dépenses d'allocations.

La masse salariale a augmenté de 291 M€ entre 2012 et 2018, soit une hausse de 9,9 %, pour atteindre 3,2 Md€ en 2018 et 73,6 % des dépenses de fonctionnement. Ses variations sont essentiellement liées à l'augmentation des effectifs. Néanmoins, la valeur du point de la grille de rémunération de Pôle emploi a été revalorisée à deux reprises, en 2014 et en 2017, et la mise en place de la nouvelle classification a engendré un surcoût, évalué à 28,5 M€ en année pleine. Au total, entre 2012 et 2018, le coût moyen d'un ETPT⁴ a augmenté de 4,9 %. Enfin, le montant total des engagements sociaux, comptabilisés en provisions ou hors bilan, s'élevait à plus de 1,4 Md€ fin 2018, en raison des indemnités de départ à la retraite, des médailles du travail et d'un fonds de retraite fermé ; il n'est pas couvert par le montant des fonds propres de l'établissement.

La comptabilité analytique de l'opérateur ne délivre de résultats réellement exploitables que depuis quelques années seulement. Ceux-ci illustrent bien la transformation de Pôle emploi marquée par une baisse du coût de gestion de l'indemnisation du chômage et une hausse de celui de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La revue de la passation et de l'exécution des marchés publics montre qu'il reste des marges de progrès en cette matière, notamment dans l'anticipation des délais des marchés de la direction des systèmes d'information (DSI) et dans la capacité à remettre en concurrence, plus régulièrement et plus systématiquement, prestataires et fournisseurs.

Le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage a prévu au 1^{er} janvier 2020 une hausse de la contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi, qui est passée de 10 % à 11 % des contributions au financement de l'assurance chômage. Ce mode de financement, largement lié à la dynamique de la masse salariale des salariés du secteur privé⁵, conduit à augmenter mécaniquement le financement de Pôle emploi en période de croissance économique. En sens inverse, il conduira à réduire les moyens de Pôle emploi en 2022 compte tenu de la baisse prévisible des recettes du régime liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020.

La définition d'une trajectoire financière pluriannuelle pour l'établissement permettrait de mieux adapter les conditions de son financement au contexte économique et de maintenir une gestion exigeante de ses dépenses.

⁴ Équivalent temps plein travaillé.

⁵ L'introduction d'une part de contribution sociale généralisée (CSG) dans le financement de Pôle emploi ne modifie pas ce constat.

Des excès à corriger dans la gestion des ressources humaines

La période depuis 2012 a été intense en matière de ressources humaines. Pôle emploi a connu deux importantes vagues de recrutement en 2013 et 2014, avant de stabiliser, puis de réduire ses effectifs en 2018. Les moyens alloués aux directions régionales ont été progressivement rééquilibrés, même si la répartition historique des effectifs pèse encore fortement dans les choix d'ouverture et de fermeture de postes. Les directions régionales ont été réorganisées en 2016, en cohérence avec la réforme territoriale.

Pôle emploi a progressivement mis en œuvre une démarche de spécialisation de ses conseillers : accompagnement et suivi, entreprises, gestion des droits, contrôle de la recherche d'emploi. La « trajectoire gestion des droits », c'est-à-dire la diminution des moyens humains consacrés à la gestion de l'indemnisation, a été une réforme d'ampleur mettant en œuvre de nombreuses transitions professionnelles au profit de l'activité de suivi et d'accompagnement.

Pôle emploi a adapté ses outils de gestion interne des parcours professionnels. La nouvelle classification des agents contractuels de droit privé, qui a pris beaucoup de retard, est finalement entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2018. Les processus de recrutement ont été homogénéisés et un effort significatif a été fait pour la formation professionnelle des personnels. En revanche, peu de progrès ont été enregistrés sur le sujet sensible de leur évaluation. Leur rémunération reste peu liée à leurs performances. Contrairement à celle des responsables territoriaux, la rémunération des directeurs d'agence, qui assurent au quotidien la bonne organisation de l'activité, ne prend pas en compte les résultats opérationnels de leur entité.

De nombreuses difficultés en matière de ressources humaines sont liées à la convention collective qui a été négociée lors de la fusion entre l'ANPE et les Assédic, le Gouvernement ayant affirmé sa volonté de conserver le meilleur des deux régimes.

La gestion des cadres dirigeants reste ainsi marquée par certaines pratiques qui ne sont pas acceptables dans le contexte d'économies imposées à l'ensemble du secteur public sur la période 2012-2019. Pôle emploi doit réformer le système d'accompagnement de la mobilité des cadres dirigeants, mettre fin à l'affectation systématique de voitures de fonction et limiter très fortement la pratique des ruptures conventionnelles en toute fin de carrière. De surcroît, le constat de très fortes revalorisations de rémunération accordées à certains cadres dirigeants appelle à une meilleure information des tutelles et à la mise en place d'un contrôle des rémunérations.

Enfin, les ressources humaines de Pôle emploi présentent un important potentiel de temps de travail inexploité. Le temps de travail des salariés est inférieur de 2,5 % à la durée légale de 1 607 heures, en raison des cinq jours de congés additionnels prévus par l'accord sur l'organisation et l'aménagement du temps de travail. Les absences au travail, tous motifs confondus, sont en hausse continue et atteignent un niveau très élevé (en moyenne un mois d'absence par salarié et par an). Les moyens consommés par le dialogue social, en hausse constante depuis 2012, représentaient 2,5 % des ETPT en 2017 : l'application de l'accord d'avril 2019, ainsi que la mise en place des nouvelles instances de dialogue social, devraient pouvoir les contenir.

Le Gouvernement a annoncé à l'été 2019 une nouvelle hausse de 1 000 emplois, qui devaient être affectés à l'accompagnement des entreprises. L'affectation de ces moyens supplémentaires est à réexaminer dans le cadre de l'analyse des moyens à mettre en œuvre pour faire face à l'augmentation à venir du nombre de demandeurs d'emploi induite par l'épidémie de Covid-19. Cette analyse devrait prendre en compte l'ensemble des moyens de Pôle emploi, y compris le potentiel de temps de travail inexploité.

Une démarche de performance qui présente des limites

Pôle emploi a fait le choix d'une démarche de performance resserrée autour de 14 indicateurs stratégiques centrés sur une mesure des résultats, d'une part, et de la satisfaction du public (4 indicateurs sur 14), d'autre part. La mise en place de cette démarche, dont la structure est restée relativement constante depuis 2012, a eu plusieurs effets positifs. Déclinée et suivie à tous les échelons d'intervention de l'établissement, elle est un outil de pilotage majeur qui a permis d'accompagner la profonde transformation de l'établissement menée depuis sa création.

Au sein du réseau, le suivi des indicateurs de performance est complété par d'autres référentiels, différents d'un territoire à l'autre. La variété des indicateurs suivis au niveau local renvoie à l'impossibilité de piloter le réseau sur la base des seuls indicateurs de résultats. En effet ceux-ci ne permettent pas d'appréhender des déséquilibres notables dans le fonctionnement du réseau et la répartition des moyens.

La place centrale des indicateurs de satisfaction pose également question. En dépit de nombreux biais dans leur construction et leur interprétation, ceux-ci tendent à être assimilés au sein du réseau, comme dans la valorisation qu'en fait Pôle emploi au plan national, à des indicateurs qui attesteraient à eux seuls de l'efficacité de son action. La focalisation sur ces indicateurs, notamment le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient, a pris le pas sur l'examen des indicateurs se rapportant au retour à l'emploi (nombre de retours à l'emploi et nombre de retours à l'emploi durable).

Si l'on note quelques avancées dans la dernière convention tripartite 2019-2022, celle-ci ne règle pas certaines des difficultés de fond de la démarche de performance. En particulier, elle ne permet pas de mesurer l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, axe pourtant majeur de la stratégie de Pôle emploi. Les seules données transmises à la Cour sur ce point ne permettent pas de conclure que ces demandeurs sont davantage accompagnés que l'ensemble des publics de Pôle emploi.

D'une manière générale, et pour l'ensemble des publics concernés, cette démarche de performance ne prend pas suffisamment en compte les enjeux relatifs aux délais d'accès aux services comme la différenciation des résultats en fonction des modalités d'accompagnement mises en place et des catégories de publics.

Enfin, il serait nécessaire d'améliorer le pilotage de la convention en donnant davantage de place aux évaluations qualitatives. L'ampleur de de l'épidémie de Covid-19 appelle également à renforcer le dispositif de pilotage de la démarche de performance afin de mesurer au plus près l'impact des actions qui seront entreprises.

Ainsi, les seuls résultats des indicateurs stratégiques de la convention tripartite, qui se sont régulièrement améliorés au cours de la période, ne permettent pas d'apprécier l'efficacité de l'ensemble des activités de l'établissement.

Récapitulatif des recommandations

Sur la gouvernance

1. Améliorer les modalités d'information du conseil d'administration.

Sur la gestion interne

2. Sécuriser le renouvellement des marchés de la DSI en anticipant les délais nécessaires à la passation des contrats ou des avenants.
3. Renégocier l'accord national sur l'organisation et l'aménagement du temps de travail pour respecter la durée légale du temps de travail annuel.
4. Intensifier les actions de lutte contre l'absentéisme.
5. Mieux encadrer les moyens alloués au dialogue social.
6. Rationaliser le dispositif d'accompagnement de la mobilité des cadres dirigeants pour en diminuer le coût.
7. Mettre en place un contrôle de la rémunération des cadres dirigeants en créant un comité des rémunérations et soumettre ces rémunérations à l'avis du contrôleur financier au-delà d'un certain seuil.
8. Mettre fin à l'affectation systématique de véhicules de fonction aux cadres dirigeants.
9. Limiter le recours aux ruptures conventionnelles en toute fin de carrière pour les cadres dirigeants et soumettre les accords de rupture conventionnelle au visa du contrôleur financier.

Sur la démarche de performance

10. 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.
11. Différencier les indicateurs en fonction des modalités d'accompagnement mises en place pour les demandeurs d'emploi et du niveau de service pour les employeurs, notamment pour les TPE/PME.
12. Mieux prendre en compte les délais d'accès aux services de Pôle emploi.
13. Renforcer la dimension qualitative en développant le suivi de cohortes et en consolidant la place des indicateurs d'éclairage.

Introduction

Pôle emploi a été créé le 19 décembre 2008 par la fusion de l'ANPE et des Assédic, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif doté d'un statut *sui generis*⁶ : il est soumis à la comptabilité privée et ses personnels sont en grande majorité de droit privé. C'est l'un des plus grands opérateurs de l'État mais aussi un délégué de l'Unédic, qui participe pour les deux tiers à son financement. Ses missions, définies par l'article L. 5312-1 du code du travail, sont particulièrement sensibles et au cœur d'une politique publique prioritaire : elles consistent à verser les allocations aux demandeurs d'emplois et à les accompagner vers le retour à l'emploi, ainsi qu'à accompagner les entreprises dans leurs projets de recrutement.

Sur la période 2012-2018, Pôle emploi a été confronté à une forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi. En effet, le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C, astreints à l'obligation de rechercher un emploi, est passé de 4,2 millions fin 2011 à 5,6 millions au premier trimestre 2019 (+ 33 %).

L'établissement a bénéficié du relèvement de son plafond d'emplois de 4 000 ETPT⁷ entre 2012 et 2014. Ses effectifs, qui étaient restés stables depuis 2014, ont baissé légèrement en 2018, année où l'effectif moyen s'élevait à 48 221 ETPT, dont 94,6 % en CDI. En juin 2019, le Premier ministre a annoncé une augmentation de 1 000 ETP en 2020.

En 2018, la subvention versée par l'Unédic à Pôle emploi a atteint 3,4 Md€ et celle de l'État 1,5 Md€ (hors dépenses d'allocations). Les dépenses propres de Pôle emploi (de fonctionnement et d'intervention) se sont élevées à 5,5 Md€ dont 3 Md€ de masse salariale. En 2018, ont été versés par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi 33,9 Md€ pour le compte de l'Assurance chômage et 2,8 Md€ pour le compte de l'État et du fonds de solidarité⁸.

⁶ Si tous les services publics de l'emploi (SPE) des pays de l'Union européenne ont pour mission de mettre en contact des demandeurs d'emploi avec des employeurs, leurs structures, très différentes d'un pays à l'autre, rendent difficiles les comparaisons.

⁷ Équivalents temps plein travaillé.

⁸ Le fonds de solidarité, qui finançait notamment l'allocation de solidarité spécifique, a été supprimé depuis lors.

Pôle emploi est constitué de plusieurs établissements dont le siège, la direction des systèmes d'information (DSI) et 17 directions régionales depuis la réforme territoriale. Il compte environ 915 agences et points relais répartis sur le territoire. La gestion de ses moyens financiers et humains est déconcentrée au niveau des établissements dont l'organigramme est construit en miroir de celui du siège.

Sur la période examinée, deux conventions tripartites ont été conclues entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi : 2012-2014 et 2015-2018. La convention tripartite 2019-2022 a été signée en décembre 2019. La convention tripartite 2015-2018 a réaffirmé la stratégie de Pôle emploi pour s'adapter au chômage de masse : différencier et personnaliser les services offerts aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, augmenter les moyens en faveur des publics en ayant le plus besoin et rendre autonomes les demandeurs d'emploi qui en ont les capacités.

En quelques années, l'établissement a connu une transformation accélérée dans de nombreux domaines : spécialisation des conseillers par filière ; redéploiement des moyens au profit de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; différenciation des modalités de suivi et d'accompagnement ; évolution des modalités d'échanges entre les conseillers et les demandeurs d'emploi⁹ ; développement d'une importante offre de services numériques destinée aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Celle-ci a été examinée par la Cour dans son rapport public annuel 2020¹⁰.

Le présent rapport, dont la rédaction a été achevée à la mi-avril 2020, ne prend pas en compte les mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics dans le cadre de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, dont celles prévues par l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail.

Il examine successivement la stratégie et la gouvernance de l'établissement (chapitre I), la gestion de ses moyens financiers et humains (chapitre II) et sa démarche de mesure de la performance de ses actions (chapitre III).

⁹ Réduction des plages d'accueil en agence ; généralisation de l'inscription en ligne ; diversification des modalités de contact avec les demandeurs d'emploi.

¹⁰ Cf. Cour des comptes, *Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants*, rapport public annuel 2020.

Chapitre I

Une stratégie de transformation accélérée d'un établissement très autonome

I - Une profonde transformation de l'établissement depuis 2012

A - Le chômage de masse : un enjeu majeur

1 - La prise en compte du nombre croissant de demandeurs d'emploi

L'importance du public que Pôle emploi doit prendre en charge, tant dans l'accompagnement à la recherche d'emploi que dans l'indemnisation, est une des données majeures de la définition des orientations et de la mise en œuvre opérationnelle des missions de l'établissement.

Les deux chiffres les plus importants pour observer le volume d'activité de Pôle emploi sont le nombre de demandeurs d'emploi (inscrits dans les catégories A¹¹, B¹² et C¹³) et celui des personnes indemnisées.

¹¹ Catégorie A : demandeurs d'emploi sans activité professionnelle, tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi quel que soit le type de contrat (CDI, CDD, à temps plein, à temps partiel, temporaire ou saisonnier).

¹² Catégorie B : demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite de 78 heures maximum par mois, tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.

¹³ Catégorie C : demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures par mois, tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.

Dans ces deux domaines, le public pris en charge par l'opérateur a augmenté de manière significative entre 2012 et 2018 : + 21,8 % pour les personnes susceptibles d'être accompagnées et + 11,8 % pour les personnes indemnisées.

Tableau n° 1 : nombre de demandeurs d'emploi inscrits et nombre d'allocataires indemnisés entre 2012 et 2018 (en milliers)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2012
<i>Demandeurs d'emploi inscrits (toutes catégories)*</i>	5 520,00	5 860,80	6 174,50	6 483,80	6 568,10	6 627,10	6 574,10	19,1 %
<i>dont catégories ABC France entière</i>	4 883,20	5 182,60	5 481,80	5 755,80	5 770,30	5 928,50	5 915,70	21,1 %
<i>dont catégories ABC France Métro.</i>	4 601,00	4 889,90	5 183,90	5 452,80	5 469,50	5 620,90	5 605,00	21,8 %
<i>Demandeurs d'emploi indemnisés**</i>	2 818,10	2 874,10	3 030,20	3 131,00	3 164,08	3 102,60	3 152,00	11,8 %
<i>dont assurance chômage</i>	2 349,50	2 368,80	2 509,40	2 619,70	2 638,60	2 615,30	2 705,70	15,2 %
<i>dont État (ASS, AI, ATA, etc.)</i>	443,80	477,80	483,50	478,90	459,80	422,40	371,80	- 16,2 %

*Au quatrième trimestre.

**Au titre du dernier jour du mois de l'année.

Source : Pôle emploi-Dares, statistiques mensuelles du travail 14 et Pôle emploi - Fichier national des allocataires.

2 - Une augmentation des moyens inférieure à celle du nombre de demandeurs d'emploi

Si, contrairement à d'autres opérateurs publics, les moyens de Pôle emploi ont légèrement crû sur la période, cette augmentation est sans commune mesure avec celle des publics indemnisés et accompagnés. En effet, sur la période 2012-2018, les effectifs de Pôle emploi ont varié de 5,3 % en trois phases successives : une augmentation de 4 000 ETPT entre 2012 et 2014, une stabilité entre 2015 et 2017 et une baisse des effectifs en 2018 et 2019 (baisse de 400 ETPT prévue en 2019). En juin 2019, le Premier ministre a annoncé le recrutement de 1 000 ETPT supplémentaires à partir de 2020.

¹⁴ Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables (CVS-CJO).

**Tableau n° 2 : évolution des moyens de fonctionnement
entre 2012 et 2018**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2012-2018
<i>Section IV (en M€)</i>	4 076,43	4 173,14	4 237,19	4 297,78	4 282,96	4 383,76	4 360,64	+ 7,0 %
<i>Emplois rémunérés (en ETPT)</i>	45 807	47 218	49 372	49 490	49 647	49 590	48 221	+ 5,3 %

*Section IV : dépenses de fonctionnement (hors dépenses d'intervention)
Source : Cour des comptes d'après données Pôle emploi*

Si le nombre de chômeurs accompagnés a enregistré une légère décline liée à la baisse globale du taux de chômage, qui est passé de 10,5 % au deuxième trimestre 2015 à 8,1 % au quatrième trimestre 2019, les conséquences économiques de la crise sanitaire liée au coronavirus Covid-19 devraient mettre fin à cette amélioration¹⁵. L'enjeu majeur pour Pôle emploi est de répondre aux besoins d'un public nombreux, dont les caractéristiques sont hétérogènes, en termes d'éloignement de l'emploi, de niveau de compétence ou de secteur d'activité. À l'accompagnement des demandeurs d'emploi s'ajoute l'accompagnement des employeurs, dont les caractéristiques et les besoins en termes de recrutement sont également très variés.

B - La personnalisation de l'accompagnement et la diversification de l'offre de services

1 - L'adaptation de l'accompagnement proposé aux caractéristiques du public : un enjeu constant sur la période

Tout en tenant compte de l'augmentation massive du nombre de demandeurs d'emploi, Pôle emploi a élaboré une stratégie, reprise dans les conventions tripartites¹⁶ conclues avec l'État et l'Unédic, visant plusieurs objectifs :

¹⁵ Fin mars 2020, près de 20 % des salariés avaient vu l'activité de leur entreprise s'arrêter du fait de la crise, 30 % se réduire de plus de moitié - Enquête Acemo spéciale Covid, réalisée par la Dares avec l'appui de l'Insee, 17 avril 2020.

¹⁶ Il s'agit de conventions pluriannuelles signées par Pôle emploi, l'État et l'Unédic et qui déterminent les grandes orientations que doit poursuivre l'opérateur pour la période concernée.

- différencier l'accompagnement en fonction de la situation des demandeurs d'emploi ;
- rendre autonomes les demandeurs d'emploi qui en ont les moyens ;
- renforcer les moyens d'accompagnement au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté ;
- faciliter l'accès et personnaliser le service rendu ;
- positionner son activité de conseil vers des actions à plus forte valeur ajoutée.

Moduler l'intensité de l'accompagnement en fonction des besoins des bénéficiaires est un des axes majeurs de cette stratégie. Cela s'est traduit par la mise en place de trois modalités d'accompagnement différenciées des demandeurs d'emploi : suivi, accompagnement guidé et accompagnement renforcé.

Cette approche est en rupture avec la logique du suivi mensuel personnalisé, fondé sur un rythme plus uniforme de contacts. Elle permet, face à des demandeurs d'emploi placés dans des situations souvent très différentes, de prioriser l'intensité de l'accompagnement à destination de ceux qui en ont le plus besoin. Il s'agit, à titre d'exemple, des personnes dont les parcours professionnels sont chaotiques, qui ne maîtrisent pas les savoir-faire fondamentaux ou pour lesquelles le retour à l'emploi nécessite la levée de freins périphériques.

Les différentes modalités d'accompagnement de Pôle emploi sont les suivantes :

- l'accompagnement renforcé : il concerne les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être fortement accompagnés, notamment à travers des contacts dont le rythme et le contenu doivent s'adapter aux besoins du demandeur ;
- l'accompagnement guidé : pour les demandeurs d'emploi qui nécessitent d'être appuyés par leur conseiller référent dans la recherche d'emploi, notamment à travers des contacts dont la nature et la fréquence sont personnalisées ;
- le suivi : pour les demandeurs les plus proches du marché de l'emploi et dont l'autonomie dans la recherche d'emploi est la plus grande. Le conseiller référent s'assure notamment que le demandeur d'emploi reçoit des offres d'emploi et accède à l'ensemble des services disponibles.

À ces trois types d'accompagnement s'ajoutent :

- l'accompagnement global : il est mis en œuvre en partenariat avec les conseils départementaux. Les demandeurs rencontrant des difficultés à la fois professionnelles et sociales (logement, santé, etc.) bénéficient simultanément des expertises et ressources mises à disposition par les départements (compétence sociale) et Pôle emploi (compétence emploi) ;
- l'accompagnement intensif jeunes (AIJ) : il s'agit d'un accompagnement renforcé de trois à six mois ouvert aux jeunes de moins de 26 ans ayant déjà un projet professionnel précis.

En outre, pour personnaliser l'accompagnement, Pôle emploi n'a cessé de diversifier son offre de services.

La dernière convention tripartite (2019-2022) s'inscrit en continuité et propose deux nouveautés pour améliorer la qualité des informations disponibles sur le demandeur d'emploi à l'entrée du dispositif et tout au long de son parcours, afin de lui proposer un accompagnement au plus près de ses besoins. Le premier de ces outils est le « pack de démarrage ».

Le « pack de démarrage »

Mis en œuvre progressivement à compter de 2020, le « pack de démarrage » prévoit que tout demandeur d'emploi nouvellement inscrit se verra proposer, dans des délais rapprochés, jusqu'à deux demi-journées consacrées à l'analyse de sa situation et de ses compétences et à la présentation des services de Pôle emploi (accompagnement, indemnisation, etc.). Ce nouveau service est composé de temps individuels et collectifs dont le but est d'établir un diagnostic qui servira de base à l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

La seconde nouveauté est le journal de la recherche d'emploi.

Le journal de la recherche d'emploi

Expérimenté à compter de 2019, le journal de la recherche d'emploi est un outil partagé entre le demandeur d'emploi et son conseiller. Le demandeur d'emploi doit mettre à jour tous les mois les actions entreprises dans le cadre de sa recherche d'emploi. Les conseillers peuvent ainsi suivre plus facilement l'évolution de sa situation, afin de proposer de manière plus réactive des solutions adaptées à ses besoins. Des outils d'analyse fondés sur l'intelligence artificielle seront également disponibles.

La dernière version de la convention tripartite prévoit d'en faire un outil de remobilisation des demandeurs en situation d'éloignement durable de l'emploi, tout en précisant explicitement que ce journal « *n'est pas un outil de contrôle de l'intensité de la recherche d'emploi* ».

L'Unédic estime que le journal de la recherche d'emploi doit tenir lieu de « corde de rappel » pour les demandeurs d'emploi en difficulté.

2 - Le développement numérique : un levier essentiel de la transformation de Pôle emploi

Amorcé en 2015, le développement des services numériques de Pôle emploi est une des conditions de réussite de ses orientations stratégiques. Le tournant numérique pris par l'opérateur doit non seulement permettre d'apporter une réponse adaptée à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi mais vise aussi à différencier le service rendu auprès de publics très différents.

Source importante de gains de productivité, la digitalisation constitue un levier essentiel car le volume de bénéficiaires a crû de manière significative ces dernières années. Au-delà de l'aspect quantitatif, cette démarche a permis des transformations significatives dans l'organisation et les services de l'opérateur.

Les trois principales sources de gains de productivité liées à la transformation numérique

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

Une autre évolution importante est la modification des horaires d'ouverture au public des agences. Jusqu'en 2015, l'accueil « sur flux » en agence était ouvert toute la journée aux demandeurs d'emploi. Depuis, Pôle emploi a restreint l'accueil à la matinée : les après-midi sont consacrés aux rendez-vous planifiés avec les demandeurs d'emploi et aux ateliers d'aide à la recherche d'emploi. En contrepartie, les demandeurs d'emploi disposent de l'adresse électronique de leur conseiller avec lequel ils peuvent correspondre par courriel.

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

Les gains de productivité acquis sur l'activité d'indemnisation ont permis la baisse du nombre de conseillers en charge de cette fonction et leur redéploiement sur des fonctions d'accompagnement. Selon Pôle emploi, ces évolutions ont permis d'accroître le nombre global d'entretiens avec les demandeurs d'emploi, de 11,7 millions en 2015 à 13,7 millions en 2018 (pour 5,4 millions de demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'au moins un entretien professionnel), soit une hausse de 17,2 %¹⁷.

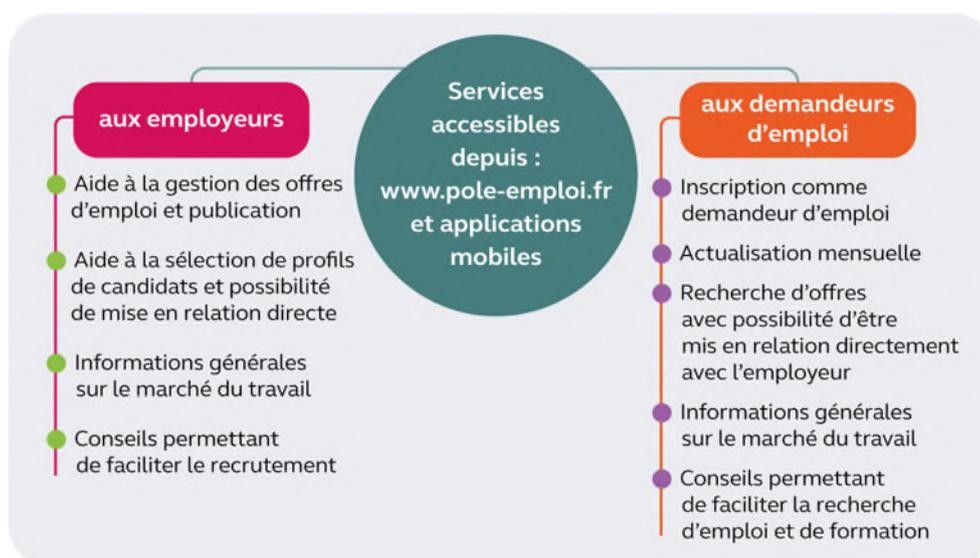
Ces différentes évolutions ont permis de réaliser des gains de productivité et d'améliorer la qualité du service. La dématérialisation de l'inscription permet de centrer le premier entretien sur les questions relatives au parcours professionnel du demandeur d'emploi, les questions administratives et financières ayant notamment trait à l'indemnisation étant désormais traitées en amont. L'évolution des modalités d'accueil en agence permet aux demandeurs d'emploi de bénéficier sur rendez-vous de réponses que leur conseiller a eu l'occasion de préparer à l'avance. En outre, l'automatisation de la gestion des demandes d'allocation a contribué à réduire leur délai de traitement¹⁸.

La transformation numérique joue également un rôle important dans la stratégie de personnalisation du service. Ainsi sont mis à disposition des supports techniques, capables d'adapter les informations et l'accompagnement proposés aux caractéristiques du bénéficiaire. Pôle emploi a développé une gamme très variée de services numériques d'aide à la recherche d'emploi et au recrutement, certains développés en propre mais la plupart par des partenaires, dont de nombreuses *start-up*.

¹⁷ Ce chiffre prend en compte les entretiens physiques et téléphoniques ainsi que certains échanges par courriel.

¹⁸ Le délai moyen de traitement des demandes a régulièrement baissé, passant de 18,7 jours en janvier 2015 à 6,6 jours en décembre 2018.

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



Source : Cour des comptes

L'outil numérique est l'un des leviers majeurs de responsabilisation des demandeurs d'emploi. Il permet également d'externaliser une partie de l'activité traditionnelle de l'établissement, les demandeurs d'emploi prenant eux-mêmes en charge tout ou partie des tâches habituellement effectuées par les conseillers.

Enfin, ces transformations ont permis dans les agences une montée en compétence sur l'ensemble des métiers. Le traitement automatisé des demandes d'allocation laisse les conseillers en gestion des droits concentrer leur activité sur les situations les plus complexes et sur les conseils à apporter aux demandeurs d'emploi en matière d'indemnisation. Les nouveaux outils développés pour les conseillers emploi suscitent de nouveaux besoins d'amélioration du service rendu et de personnalisation de la relation aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

Si le développement numérique est une stratégie amorcée par la plupart des grands services publics européens et nationaux, Pôle emploi se caractérise par son ambition en ce domaine et par l'importance des transformations que celui-ci a entraînées tant vis-à-vis du public que dans son organisation interne.

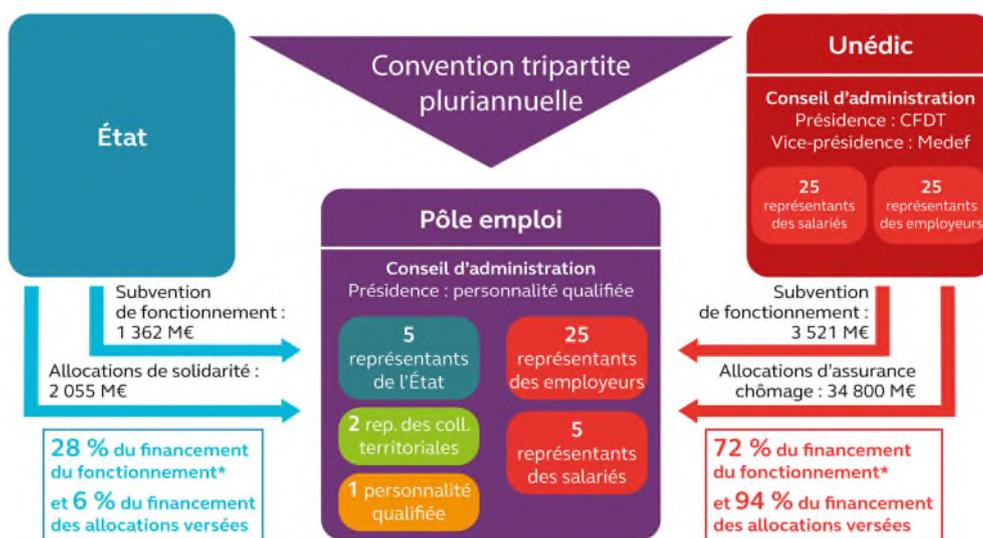
II - Un établissement très autonome

A - Le poids inégal des deux financeurs dans la gouvernance de l'opérateur

1 - La place importante de l'Unédic dans la définition des missions et dans le financement de Pôle emploi

La fusion de l'ANPE et des Assédic et la contribution de l'assurance chômage au financement de Pôle emploi ont conduit à donner un rôle particulier à l'Unédic, même si l'association gestionnaire de l'assurance chômage ne siège pas au conseil d'administration de l'opérateur. Pôle emploi assure en effet, pour le compte de l'Unédic, les missions relatives au service de l'allocation d'aide au retour à l'emploi, de l'allocation de sécurisation professionnelle et des aides prévues par les textes conventionnels relatifs à l'assurance chômage et au contrat de sécurisation professionnelle

Graphique n° 1 : gouvernance et financement de Pôle emploi en 2019



*Y compris les dépenses d'intervention

Source : Cour des comptes

Les principaux domaines dans lesquels Pôle emploi agit pour le compte de l'Unédic

- l'instruction des demandes d'allocations et d'aides dans les conditions fixées par l'Unédic ;
- l'information des demandeurs d'emploi sur les questions relatives à l'indemnisation ;
- la notification des décisions ;
- le service des allocations et des aides ;
- le recouvrement des sommes indûment perçues par les allocataires.

Les conditions de cette délégation sont fixées dans une convention bilatérale entre l'Unédic et Pôle emploi en date de décembre 2012. Celle-ci, avant la crise sanitaire¹⁹, devait être révisée au cours de l'année 2020 pour tenir compte des modifications opérées dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage, intervenue en 2019²⁰.

L'Unédic est en outre le principal financeur de Pôle emploi. Les transferts financiers dont bénéficie l'opérateur de la part de l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage sont essentiels. En 2018, 33,9 Md€ d'allocations ont été versés aux demandeurs d'emploi pour le compte de l'organisme paritaire, à comparer aux 2,8 Md€ versés pour compte de l'État. L'Unédic contribue également de manière très significative au financement des dépenses de fonctionnement de l'organisme. Jusqu'en 2019, 10 % des sommes collectées (soit 3,4 Md€ en 2018) dans le cadre de l'assurance chômage étaient prélevées pour financer les dépenses de fonctionnement (section IV) et de prestations de service (section III)²¹ de Pôle emploi.

¹⁹ L'entrée en vigueur de la réforme du mode de calcul de l'allocation chômage, prévue au 1^{er} avril 2020, a été reportée au 1^{er} septembre 2020 en raison de l'épidémie de Covid-19.

²⁰ Décret modifié n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage. Certaines dispositions sont applicables à compter du 1^{er} novembre 2019.

²¹ En 2018, la subvention de l'État à Pôle emploi était de 1,457 Md€.

2 - Une influence limitée de l'Unédic dans le cadre de la gouvernance tripartite

Les textes instituant une gouvernance tripartite associant l'État, l'Unédic et Pôle emploi²² ont donné lieu à plusieurs conventions tripartites qui définissent la stratégie de l'organisme ainsi que les grands axes de sa mise en œuvre. Les précédentes conventions ont porté sur les périodes 2012-2014 et 2015-2018. La nouvelle convention porte sur la période 2019-2022 et fera probablement l'objet de modifications ou mesures complémentaires pour tenir compte de l'épidémie de Covid-19.

Compte tenu des enjeux portés par les conventions tripartites, celles-ci font l'objet d'une gouvernance spécifique.

L'organisation du pilotage de la convention tripartite²³

Deux instances tripartites²⁴, composées des signataires de la convention (l'État, l'Unédic et Pôle emploi), sont consacrées au pilotage :

Le comité de suivi : constitué des signataires de la convention, il a pour mission de suivre sa mise en œuvre. À ce titre, il peut recommander l'inscription de sujets à l'ordre du jour du conseil d'administration de Pôle emploi²⁵.

Le cas échéant, il adapte les objectifs assignés à Pôle emploi en prenant notamment en compte les évolutions du marché du travail. Il peut proposer par avenant des révisions au texte de la convention.

Le comité d'étude tripartite (CET) : il a pour mission de préparer le comité de suivi, d'examiner les résultats des indicateurs stratégiques et des données d'éclairage, prévus par la convention. Il assure également la mise en œuvre d'un programme d'études commun, défini conjointement par les signataires.

Enfin, chaque convention donne lieu à deux rapports conjoints de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances, l'un à mi-parcours et le second en fin de période conventionnelle.

²² L'article L. 5312-3 du code du travail prévoit ainsi une convention pluriannuelle associant les trois parties.

²³ Organisation prévue par la convention tripartite 2019-2022, qui comporte quelques évolutions par rapport au précédent cadre.

²⁴ Il est prévu une coordination entre ces deux instances et le comité d'évaluation prévu par l'article L. 5312-5 du code du travail.

²⁵ Il s'appuie pour cela notamment sur : l'analyse quantitative et qualitative des indicateurs stratégiques et des données d'éclairage ; des bilans réguliers relatifs à la mise en œuvre des orientations stratégiques de la convention ; les travaux d'étude menés conjointement par les signataires de la convention.

Ce cadre légal donne un rôle important à l'Unédic dans la détermination des orientations de l'opérateur. Celles promues par l'Unédic débordent d'ailleurs le strict champ de l'indemnisation puisque l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage soutient également des orientations fortes en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises. À titre d'exemple, l'Unédic a défendu lors des dernières négociations de la convention la priorité à accorder à la notion de retour à l'emploi durable, ce qui n'était pas la position initiale de Pôle emploi.

Pour autant, dans les faits, l'État reste déterminant dans la détermination des axes stratégiques de Pôle emploi.

Les conditions de négociation de la nouvelle convention tripartite en sont une illustration. Alors que l'Unédic demandait, au titre de son mandat, de rééquilibrer à part égale le financement de Pôle emploi entre la subvention de l'État et la part de l'Unédic (qui représentaient respectivement environ un tiers et deux tiers) et de déterminer, pour sa propre part, une trajectoire financière pluriannuelle, qui ne soit plus déterminée par un pourcentage des cotisations, le Gouvernement a annoncé une hausse de la contribution de l'Unédic de 10 % à 11 % des ressources de l'assurance chômage.

Les partenaires sociaux indiquent avoir appris par voie de presse l'augmentation de ce prélèvement, alors que les négociations de la nouvelle convention tripartite étaient en cours. Les organisations représentatives des salariés comme des employeurs, membres du conseil d'administration de l'Unédic, ont exprimé leur mécontentement sur le fond comme sur la forme à l'égard de cette décision. Par ailleurs, les modalités de calcul qui ont abouti à déterminer le montant de la contribution supplémentaire attendue de l'organisation paritaire n'ont pas été explicitées par l'État.

Le rapport de l'Assemblée nationale du 5 juin 2013 concernant Pôle emploi²⁶ concluait déjà à « *une gouvernance déséquilibrée au profit de l'État compte tenu de la place insuffisante laissée aux partenaires sociaux dans le cadre de décisions déjà prises par le pouvoir politique ou arrêtées par les lois de finances* ».

L'organisme paritaire regrette également de pas être associé à la mise en œuvre des expérimentations prévues par la convention. L'Unédic insiste en outre sur l'enjeu majeur d'un accès plus large aux données gérées par Pôle emploi, condition essentielle de sa capacité à agir et à contrôler la bonne exécution des missions déléguées à l'établissement. Il propose que soit mise en place une gouvernance des données par les signataires de la convention tripartite.

²⁶ Cf. *Pôle emploi et le service public de l'emploi*, Assemblée nationale, 5 juin 2013.

B - Une tutelle de l'État difficile à exercer

1 - Des moyens inadaptés à l'exercice de la tutelle d'un opérateur de cette importance

Parmi les acteurs publics, Pôle emploi occupe une place prépondérante en matière d'emploi et de formation professionnelle. Sa contribution est essentielle pour la réussite de nombreuses réformes d'ampleur : les parcours emploi compétences, le conseil en évolution professionnelle (CEP) ou la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

La tutelle de l'opérateur est exercée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Celle-ci est membre du conseil d'administration et participe également à toutes les instances prévues dans le cadre de la gouvernance tripartite. La DGEFP est également représentée dans les principaux comités internes de Pôle emploi²⁷. La tutelle de l'opérateur est confiée au « département Pôle emploi » de la délégation, qui, en avril 2019, comptait neuf ETP.

Toutefois, les relations entre la tutelle et l'opérateur apparaissent déséquilibrées au regard du dimensionnement du réseau et des moyens financiers de Pôle emploi, mais aussi de la dépendance, dans de nombreux domaines, de tous les acteurs du service public de l'emploi, dont la DGEFP elle-même, vis-à-vis de ses systèmes d'information.

Enfin, la place de la DGEFP en tant qu'autorité de tutelle est également limitée par les pouvoirs et le rôle propres du directeur général de Pôle emploi qui est en contact direct avec le ministre et son cabinet.

2 - Un contrôle financier et budgétaire de l'État dont la portée est limitée

La direction du budget, membre du conseil d'administration de l'établissement, exerce différents types de contrôles. Elle examine notamment l'ensemble des décisions qui engagent financièrement l'État et contribue à l'élaboration des conventions tripartites. Elle assure également un contrôle spécifique sur tous les aspects immobiliers de sa gestion en apposant un contreseing sur les décisions prises.

²⁷ Comité d'audit et des comptes, du comité stratégique et d'évaluation, du comité de partenariat des systèmes d'information ainsi que du comité de trésorerie.

Son contrôle est cependant moins exigeant que celui réalisé vis-à-vis d'autres organismes, comme l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp). La direction reconnaît la difficulté particulière à contrôler cet opérateur, en raison de l'importance de ses moyens et de la complexité de son organisation.

Les prérogatives du contrôleur économique et financier de l'État (CGefi) sont relativement réduites. En effet, il exerce surtout une mission générale de surveillance de l'activité et de la gestion de l'établissement. S'il participe, avec voix consultative, aux principales instances délibérantes de Pôle emploi²⁸, il veille essentiellement au respect des plafonds d'emplois et des dépenses de personnel, et contrôle sa politique immobilière au regard des orientations de l'État. Il donne un avis consultatif sur les marchés, les conventions, les opérations immobilières et les transactions qui lui sont soumis. Son visa est requis seulement pour la détermination des primes variables octroyées au directeur général et aux agents publics. L'exercice effectif de ses missions dépend beaucoup de la qualité des informations fournies et du délai d'examen qui lui est accordé, souvent insuffisant, pour formuler des avis éclairés.

Enfin, contrairement à d'autres établissements publics, Pôle emploi, non soumis aux règles de la comptabilité publique, ne suit pas le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable et ne relève pas de l'office juridictionnel de la Cour des comptes.

C - Un conseil d'administration à renforcer

1 - Un conseil d'administration sans représentation des personnels ni des demandeurs d'emploi

Le caractère tripartite de la gouvernance de Pôle emploi se traduit en premier lieu dans la composition de son conseil d'administration. Outre son président (issu des personnalités qualifiées), le conseil d'administration compte deux vice-présidents, l'un membre du Medef et le second de la CFDT. Il se réunit environ dix fois par an.

²⁸ Notamment les comités d'audit et d'évaluation, les instances de suivi de la convention tripartite, les commissions des marchés.

La composition du conseil d'administration de Pôle emploi

Dix-neuf membres :

- cinq représentants de l'État (un du ministère du travail, un du ministère de l'économie et des finances, un du ministère de l'éducation nationale, un du ministère de l'intérieur, un du ministère de la santé) ;
- cinq représentants des organisations représentatives des salariés (un membre par organisation syndicale : CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO) ;
- cinq membres issus de trois organisations représentatives d'employeurs : Medef (trois membres), CPME (un membre) et U2P (un membre) ;
- deux personnalités qualifiées désignées par les ministres chargés de l'emploi (dont le président) ;
- deux représentants des collectivités territoriales.

La place des deux financeurs de Pôle emploi est particulière au sein du conseil d'administration. L'Unédic n'est pas représentée en tant que telle, mais par le biais des partenaires sociaux membres du conseil d'administration. L'État, dont Pôle emploi est l'un des principaux opérateurs, n'est pas majoritaire puisqu'il ne compte que 5 représentants sur les 19 membres du conseil.

Contrairement à certains établissements publics, les usagers²⁹, à savoir les demandeurs d'emploi, ne sont pas représentés au sein du conseil d'administration. Il existe certes un comité national de liaison (CNL)³⁰, créé pour leur permettre de faire valoir leur point de vue. Mais, si les représentants du comité national de liaison rencontrent régulièrement la direction générale de Pôle emploi, cette instance ne saurait être assimilée au conseil d'administration.

La mise en place d'une représentation des usagers présenterait certes l'avantage de prendre directement en compte leur point de vue, mais elle se heurterait à la difficulté de désigner des associations légitimes et représentatives des intérêts des demandeurs d'emploi, dont les caractéristiques et les difficultés au regard de l'emploi sont très hétérogènes.

²⁹ Le conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) compte cinq représentants des associations familiales désignés par l'Union nationale des associations familiales.

³⁰ Le comité national de liaison a été instauré par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Il est composé d'associations de chômeurs ayant pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi, et des organisations syndicales représentatives au niveau national. Il existe également des comités de liaison au niveau local et au niveau départemental.

En outre, les représentants, au conseil d'administration, des organisations représentatives des salariés s'estiment déjà chargés de la représentation des intérêts des demandeurs d'emploi : non seulement ils sont responsables, avec les représentants des employeurs, de la gestion du régime d'assurance chômage, mais ils représentent des actifs qui cumulent ou alternent de plus en plus souvent inscription à Pôle emploi et activité réduite.

Par ailleurs, si les représentants des organisations représentatives nationales des salariés et des employeurs sont membres de l'instance délibérante, les syndicats représentant les personnels de Pôle emploi sont absents du conseil d'administration à la différence de ce que l'on relève dans de nombreux opérateurs publics³¹.

L'absence de représentants des salariés de Pôle emploi, à l'instar de celle de représentants des demandeurs d'emploi, a été relevée à plusieurs reprises, notamment dans le rapport de l'Assemblée nationale du 5 juin 2013 précité. Les parlementaires ont estimé que « *l'absence de représentation des agents de Pôle emploi et, surtout, celle des associations de demandeurs d'emploi, est regrettable* ».

2 - Un conseil d'administration aux compétences restreintes

a) Un déséquilibre entre les pouvoirs respectifs du conseil d'administration et du directeur général

Comme dans la plupart des établissements publics, le directeur général de Pôle emploi dispose de larges pouvoirs de gestion. Il nomme les directeurs régionaux ainsi que les directeurs des établissements et peut déléguer sa signature aux personnels placés sous son autorité.

Le directeur général de Pôle emploi tire l'essentiel de ses prérogatives des dispositions législatives et réglementaires. Ces bases juridiques lui donnent un surcroît de légitimité par rapport au conseil d'administration, dont bénéficient peu de directeurs généraux d'établissements publics. Il dispose ainsi d'une grande marge de manœuvre du fait de sa compétence sur tous les sujets non strictement énumérés comme relevant de la compétence du conseil d'administration. Les domaines dans lesquels il exerce une compétence par délégation du conseil sont limités aux conventions, à l'action en justice et aux marchés publics au-dessus d'un certain seuil.

³¹ Ils sont par exemple présents au sein des conseils d'administration de la Cnaf ou de la Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), dont l'organisation et les enjeux sont en partie comparables à ceux de Pôle emploi.

L'article R. 5312-19 du code du travail prévoit ainsi que « *le directeur général prépare les délibérations du conseil d'administration et en assure l'exécution. Il prend toutes les décisions autres que celles qui relèvent de la compétence de ce conseil* »³². Les sujets sur lesquels le conseil d'administration de Pôle emploi délibère sont énumérés à l'article R. 5312-6 du code du travail.

Ce même article prévoit que le conseil d'administration « *autorise le président du conseil d'administration et le directeur général à signer la convention pluriannuelle tripartite mentionnée à l'article L. 5312-3* ». Or, la mise en œuvre de cette disposition n'a été assortie d'aucun mandat de négociation. Pour la négociation de la convention tripartite 2019-2022, le mandat de négociation³³ de l'Unédic a clarifié les orientations que les partenaires sociaux souhaitaient voir portées pour les années à venir. Lors de la négociation de la précédente convention (2015-2018), le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social avait écrit à la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et au directeur général de Pôle emploi, pour déterminer des orientations générales en amont des pourparlers³⁴. L'absence de cadre de négociation formalisé, fixé par le conseil d'administration ou par l'État, donne au directeur général de larges marges de manœuvre pour définir les orientations stratégiques.

Systématiquement invité aux réunions des directeurs d'administration centrale du ministère, il dispose d'une place particulière au sein de la sphère du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il est en relation directe avec le ministre et son cabinet sur de nombreux dossiers sans que la DGEFP, qui assure formellement la tutelle de l'établissement, soit toujours associée.

³² « *Il a autorité sur l'ensemble du personnel de Pôle emploi. Il nomme les directeurs régionaux ainsi que les directeurs des établissements créés sur le fondement du 7° de l'article R. 5312-6. Il peut déléguer sa signature aux personnels placés sous son autorité. Il peut déléguer ses pouvoirs dans le cadre fixé par une délibération du conseil d'administration* ».

³³ Ce mandat de négociation lui a été confié par les organisations représentatives, gestionnaires de l'assurance chômage.

³⁴ Lettre du ministre du travail de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social du 7 octobre 2014.

b) Un conseil d'administration qui débat rarement des questions de ressources humaines

L'essentiel de l'ordre du jour des conseils d'administration est consacré à l'examen de la démarche de performance et au déploiement de l'offre de services. Si le pilotage de la performance est un thème important, il ne peut à lui seul résumer la vie de l'établissement. De surcroît, cette démarche, centrée sur les résultats, ne permet pas d'aborder certaines questions majeures pour l'exercice des missions de Pôle emploi, comme la mise en œuvre des priorités en matière de ressources humaines.

Alors que l'article R. 5312-6 du code du travail prévoit que « *les conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel* » sont une prérogative du conseil d'administration, en lien avec l'absence de représentants du personnel de l'établissement, précédemment évoquée, le niveau des échanges sur ce sujet est faible. Pourtant à Pôle emploi, les enjeux majeurs liés aux ressources humaines ne sauraient être assimilés à de simples sujets de gestion.

La DGEFP souligne les progrès récemment faits sur ce plan. À la suite des débats lors du vote du budget 2020, il est désormais prévu que le budget prévisionnel soit assorti d'un *reporting* sur « *la structuration des ressources humaines par métiers* ». Cette évolution positive n'offre pas cependant de garanties suffisantes. Son intitulé, technique, peut aboutir à une vision très restrictive des questions de ressources humaines alors que l'objectif est bien que le conseil d'administration puisse se saisir plus largement de cet enjeu.

Dans cette perspective, la création d'un comité adossé au conseil d'administration, chargé d'examiner les sujets se rapportant aux ressources humaines, serait une avancée importante. Une telle instance, dont les travaux seraient examinés par le conseil d'administration, permettrait une meilleure prise en compte de ces questions par la gouvernance de Pôle emploi. Composée d'administrateurs, elle représenterait notamment les financeurs institutionnels de Pôle emploi.

Un tel dispositif pourrait être mis en place sans alourdir l'organisation de la gouvernance. On ne compte aujourd'hui que deux comités, ce qui est peu par rapport à des opérateurs de la même envergure³⁵.

³⁵ Le comité d'audit et des comptes est chargé des comptes, de l'audit interne ainsi que de la gestion des risques et du contrôle interne. Le comité stratégique d'évaluation de Pôle emploi a pour mission d'accompagner le suivi de la stratégie et les travaux d'évaluation.

Des modifications d'ordre pratique pourraient également améliorer la qualité des travaux du conseil d'administration et sa capacité à peser sur les orientations définies pour l'établissement. Dans le cadre de la présente enquête, le Contrôle général économique et financier (CGefi) a proposé la mise en place de pratiques plus exigeantes de *reporting*, de présentation des résultats des études et des évaluations, ainsi que la transmission des documents préparatoires une semaine avant les séances. De nouvelles modalités de fonctionnement pourraient être établies sur la base d'une étude des bonnes pratiques relevées dans d'autres organismes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La stratégie de Pôle emploi mise en œuvre depuis 2012 cherche à relever deux défis importants : assurer une gestion de masse et personnaliser le service rendu. Ces objectifs sont à relier avec l'augmentation importante du nombre de demandeurs d'emploi et la très grande hétérogénéité des publics (demandeurs d'emploi comme employeurs) accompagnés. Cette stratégie a conduit à une profonde transformation de Pôle emploi, dont le développement numérique est l'un des principaux leviers. L'objectif visant à différencier l'accompagnement et les services a modifié de manière significative le rôle et la position de Pôle emploi à l'égard de son public. Cette stratégie a conduit à des réorganisations internes notables, comme la modification complète de l'accueil en agence, la réduction du nombre des conseillers spécialisés dans l'indemnisation et l'évolution plus générale du métier de conseiller. La convention tripartite 2019-2022 a été définie dans un contexte de baisse du chômage et de tension croissante sur le marché du travail. L'ampleur des conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur l'économie et l'emploi nécessitera probablement une réorientation des priorités stratégiques de Pôle emploi.

La gouvernance de Pôle emploi, établissement public à caractère administratif sui generis, est atypique à plusieurs égards. Il dispose d'une grande autonomie tant dans la définition de sa stratégie que dans son fonctionnement interne. Ce pilotage est par ailleurs marqué par un déséquilibre entre l'influence de l'État et celle de l'Unédic. Alors que l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage est le premier financeur de Pôle emploi et que les partenaires sociaux sont majoritaires au conseil d'administration, sa place dans le processus de décision reste subordonnée à celle de l'État. Pour autant, l'Unédic participe à la définition de la stratégie de l'établissement, formalisée dans le cadre des conventions tripartites pluriannuelles. Une plus forte implication du conseil

d'administration dans les questions relatives aux ressources humaines, condition de réussite de la stratégie de l'établissement, renforcerait la position de l'instance délibérante, dont les compétences sont réduites au regard des prérogatives du directeur général. Outre ses pouvoirs propres, le directeur général occupe une place privilégiée dans le fonctionnement institutionnel qui rend plus difficile l'exercice de la tutelle par la DGEFP.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. améliorer les modalités d'information du conseil d'administration.*
-

Chapitre II

Des moyens importants et en croissance continue

Depuis 2012, la situation financière de Pôle emploi s'est améliorée grâce à l'augmentation continue de ses ressources, en particulier venant de l'Unédic. Cette période est marquée par le lancement de plusieurs plans gouvernementaux successifs en matière de formation des demandeurs d'emploi.

Au cours de cette période, Pôle emploi a adapté progressivement ses modalités de gestion des ressources humaines pour faire face à ses nouveaux enjeux. L'établissement a bénéficié de plusieurs augmentations de son plafond d'emplois pour répondre à la hausse du chômage. On relève toutefois des marges de productivité dans l'utilisation de ses moyens.

I - Une amélioration de la situation financière

Le budget de Pôle emploi est organisé en quatre sections. Les sections I et II, correspondant aux allocations et aides versées aux demandeurs d'emploi, financées par le régime d'assurance chômage (section I, 33,9 Md€ en 2018) et par l'État (section II, 2,7 Md€ en 2018) sont gérées en compte de tiers. La section III concerne les dépenses d'intervention de Pôle emploi (financement des prestations et formations externalisées³⁶ au profit des demandeurs d'emploi, 1,2 Md€ en 2018) et la section IV, le fonctionnement de l'établissement (4,4 Md€ en 2018). L'analyse de la gestion financière présentée dans ce rapport ne porte que sur le budget géré par l'établissement (sections III et IV) et non sur les allocations gérées pour le compte de l'État et de l'Unédic.

³⁶ Sous-traitées à des organismes extérieurs (opérateurs privés, organismes de formation, etc.).

A - Une situation financière qui s'est équilibrée grâce à des ressources dynamiques et multiples

1 - Des résultats majoritairement bénéficiaires sur la période

Sur l'ensemble de la période, le budget relatif aux charges de fonctionnement de Pôle emploi, imputées sur la section IV, a fait l'objet de faibles ajustements en cours d'année, montrant ainsi la maîtrise de l'exercice budgétaire et la fiabilité des prévisions. La direction générale répartit des enveloppes budgétaires entre les directions régionales selon des critères nationaux et régionaux, à charge pour ces dernières de les affecter entre les directions territoriales et les agences.

En revanche, le budget de la section III (dépenses d'intervention) a fait l'objet de rectifications de plus grande ampleur, Pôle emploi étant fortement mobilisé par les politiques publiques de l'emploi et de la formation. Les plans d'action et mesures nationales successifs ont obligé Pôle emploi à modifier son budget pour assurer de nouvelles mesures concernant principalement la formation des demandeurs d'emploi. Loin d'être négligeables en montant, ces mesures ont été difficiles à suivre en exécution en raison de leurs diverses modalités de financement.

Maîtrisant ses budgets de fonctionnement et disposant d'un bon niveau de ressources, Pôle emploi a rétabli ses comptes dès l'année 2013. Néanmoins, en 2016, le résultat a été déficitaire après le lancement par le Gouvernement du plan « 500 000 formations supplémentaires », dont le financement par l'État a été décalé dans le temps.

Tableau n° 3 : compte de résultat simplifié des sections III et IV (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits d'exploitation (a)	4 910,5	5 084,9	5 171,5	5 275,6	5 634,1	5 708,4	5 520,0
charges de fonctionnement (b)	4 076,4	4 173,1	4 237,2	4 297,8	4 283,0	4 383,8	4 360,6
charges d'intervention (c)	888,7	836,7	922,1	955,9	1 437,1	1 319,5	1 151,8
Résultat d'exploitation (d)=(a)-(b)-(c)	- 54,6	75,0	12,2	21,9	- 85,9	5,1	7,5
+ résultat financier (e)	1,7	2,0	2,0	0,8	0,5	0,1	0,1
+ résultat exceptionnel (f)	- 4,7	- 9,0	- 8,5	5,0	- 3,8	- 3,8	- 1,0
Résultat comptable (g)=(d)+(e)+(f)	- 57,6	68,1	5,7	27,8	- 89,2	1,4	6,6

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

La capacité d'autofinancement³⁷ de Pôle emploi a enregistré un solde excédentaire cumulé de plus d'1 Md€ entre 2012 et 2018³⁸. Cela a permis de couvrir l'ensemble des investissements sur cette période (988 M€) sans que l'établissement soit contraint par des fonds propres structurellement insuffisants depuis l'année 2010.

Tableau n° 4 : tableau des emplois-ressources 2012-2018 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul 2012- 2018
Diminution de capitaux propres	-	-	0,68	0,47	1,47	0,09	0,01	2,7
Acquisition d'immobilisations	-	-	157,29	151,46	128,6	138,8	142,3	718,4*
Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement	143,18	126,61	-	-	-	-	-	269,8*
Total des emplois	143,18	126,61	157,97	151,94	130,06	138,88	142,31	990,9
Capacité d'autofinancement	121,13	269,45	144,13	111,61	16,54	179,49	169,75	1 012,1
Produit de cession d'immobilisations	-	-	9,94	55,67	5,21	4,94	3,96	79,7
Total des ressources	121,13	269,45	154,07	167,28	21,75	184,42	173,71	1091,8
Évolution du fonds de roulement	- 22,05	142,84	- 3,89	15,34	- 108,31	45,54	31,4	100,9
Fonds de roulement à la clôture de l'exercice	- 535,82	- 392,98	- 396,87	- 381,54	- 489,85	- 444,31	- 412,91	

* 63 % portent sur des investissements informatiques

Source : rapports d'exécution budgétaire 2012-2018 ; rapports financiers.

Malgré un financement initial important par l'Unédic, la situation nette comptable de Pôle emploi s'est dégradée dès sa création fin 2009, du fait de la reprise comptable d'engagements sociaux (190 M€), de la prise en charge du transfert des personnels de l'Afpa non compensée par l'État (impact estimé à 71 M€ en 2011) et de l'alignement par le haut des rémunérations des personnels, le tout dans une conjoncture de crise qui avait détérioré les résultats de l'établissement.

³⁷ Flux net de trésorerie dégagé par l'activité courante de l'établissement au titre des sections III et IV, il correspond à la différence entre ses ressources encaissables et ses charges décaissables.

³⁸ La capacité d'autofinancement équivalait à 3,1 % de l'ensemble des produits d'exploitation de l'opérateur en 2017 et 2018.

Tableau n° 5 : situation nette comptable 2012-2018 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Report de solde et réserves	- 207,71	- 266,25	- 198,85	- 193,64	- 167,35	- 256,67	- 292,2
Résultat de l'exercice	- 57,59	68,07	5,69	27,76	- 89,24	1,44	6,58
Situation nette	- 265,29	- 198,17	- 193,17	- 165,88	- 256,59	- 255,23	- 285,61

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

Malgré des résultats majoritairement bénéficiaires, la situation nette comptable de Pôle emploi est restée négative sur toute la période, la dégradation des réserves constatée en 2018 s'expliquant en particulier par une modification des règles de comptabilisation³⁹ de ses engagements.

2 - Des ressources dynamiques

Le financement de Pôle emploi est assuré par :

- une subvention pour charges de service public (SCSP) de l'État ;
- une part des cotisations collectées dans le cadre de l'assurance chômage (10 % jusqu'en 2019) versée par l'Unédic ;
- des financements se rapportant à des actions spécifiques notamment dans le cadre de conventions (État, conseils régionaux, conseils départementaux, etc.).

Entre 2012 et 2018, les ressources de Pôle emploi ont augmenté de 609 M€, soit une hausse de 12,4 %. Celle-ci est principalement due à la hausse de la contribution de l'Unédic (+ 394 M€, soit +13 %).

³⁹ Les engagements d'auto-assurance font l'objet d'une provision comptable depuis l'exercice 2018. Ils figuraient auparavant en engagements hors bilan.

Tableau n° 6 : ressources de Pôle emploi 2012-2018 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total des produits d'exploitation dont :	4 910,54	5 084,89	5 171,48	5 275,63	5 634,12	5 708,41	5 519,98
<i>Contribution Unédic</i>	<i>3 024,87</i>	<i>3 137,80</i>	<i>3 187,14</i>	<i>3 242,33</i>	<i>3 301,09</i>	<i>3 348,12</i>	<i>3 418,66</i>
<i>SCSP de l'État</i>	<i>1 411,70</i>	<i>1 469,00</i>	<i>1 507,00</i>	<i>1 507,00</i>	<i>1 477,72</i>	<i>1 507,53</i>	<i>1 457,97</i>
<i>Autres subventions (État, régions, etc.)</i>	<i>395,46</i>	<i>353,87</i>	<i>346,8</i>	<i>352,64</i>	<i>727,85</i>	<i>750,72</i>	<i>522,64</i>

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

a) Une décision unilatérale d'augmentation de la contribution de l'Unédic

Instituée par la loi du 13 février 2008 et inscrite au code du travail dans son article L. 5422-24, la contribution versée à Pôle emploi par l'Unédic a augmenté entre 2012 et 2019 en raison de son mode de calcul : au minimum 10 % de l'ensemble des contributions finançant le régime d'assurance chômage. Celles-ci ont augmenté sur la période en raison de l'accroissement continu de leur assiette, constituée de la masse salariale en France.

Dans le cadre de l'accord sur l'assurance chômage du 28 mars 2017, les partenaires sociaux avaient demandé formellement une concertation avec l'État pour redéfinir les modalités de la contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi. Ils souhaitaient que soit définie une trajectoire financière pluriannuelle pour Pôle emploi et que le financement soit assuré à parité par l'État et l'Unédic.

Cette requête n'a pas abouti : après l'échec des négociations entre partenaires sociaux sur la réforme de l'assurance chômage, le Gouvernement a, au contraire, annoncé en juin 2019 une hausse de la contribution de l'Unédic de 10 % à 11 % des contributions (soit 4 144 M€ en 2020).

b) Une baisse récente de la subvention de l'État

Sur la période 2012-2015, la subvention pour charges de service public versée par l'État a augmenté de 6,8 % pour financer les augmentations du plafond d'emplois de Pôle emploi de 2012, 2013 et 2014.

La baisse de cette subvention entre 2017 et 2018 est due à la diminution du plafond d'emplois de Pôle emploi, dans un contexte de rigueur budgétaire et de baisse du chômage. Au total, la subvention pour charges de service public a augmenté de 3,3 % entre 2012 et 2018.

En 2019, la subvention pour charges de service public s'est élevée à 1 361,7 M€ (avec pour la première fois une mise en réserve de 11 M€ annulée en fin de gestion). La nouvelle convention tripartite définit une trajectoire financière à la baisse pour la subvention de l'État, « *sous réserve de la disponibilité des crédits votés en loi de finances* » : 1 235,9 M€ en 2020, 1 150 M€ en 2021, 1 064 M€ en 2022, soit - 22 % en quatre ans.

c) D'autres subventions pour financer les plans gouvernementaux et des actions spécifiques

Les autres subventions recouvrent les financements complémentaires qu'apporte l'État au titre des différents plans visant à renforcer la formation des demandeurs d'emploi : plan « sommet de crise » en 2012, afin de financer des formations complémentaires et des prestations en faveur des demandeurs d'emploi de très longue durée, plan « 100 000 formations » en 2014, plan « Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME » en 2015, plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016 et 2017 et lancement du plan d'investissement dans les compétences en 2018. Le financement de l'accompagnement des contrats de sécurisation professionnelle a diminué depuis 2013, en raison de la baisse des adhésions à ce dispositif (56 770 allocataires en décembre 2018 contre 103 732 allocataires en janvier 2015). Les recettes issues du Fonds social européen (FSE) et de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) ont nettement augmenté depuis 2016 avec la mise en place de l'accompagnement global et de l'accompagnement intensif des jeunes.

**Tableau n° 7 : les autres subventions reçues par Pôle emploi
2012-2018 (en M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total des autres subventions	395,46	353,87	346,8	352,64	727,85	750,72	522,64
<i>Financement du CPF</i>			-	76,54	102,7	86,35	25,48
<i>Plan de formations</i>	-	50	50	31,7	417,45	420,02	73,34
<i>PIC</i>	-	-	-	-	-	-	212,06
<i>Accompagnement CSP</i>	171,16	192,68	187,77	176,04	114,48	132,11	92,4
<i>Conventions de recettes-FSE</i>	88,73	56,9	53,12	45,76	70,54	86,49	105,39
<i>Contrats aidés (CAE et contrats d'avenir)</i>	12,97	13,98	16,3	15,54	14,27	12,78	2,2
<i>ANI jeunes</i>	34,37	30,9	31,01	0,93	-	-	-
<i>APRE Départementale</i>	4,84	2,8	2,05	-	-	-	-
<i>Subvention FIPHFP</i>	1,11	1,73	3,92	-	-	-	-
<i>Sommet de crise (subvention DELTD)</i>	81,98	2,23	-	-	-	-	-
<i>Autres</i>	0,31	2,65	2,63	6,14	8,41	12,97	11,77

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

B - Des dépenses en forte progression

Les charges d'exploitation de Pôle emploi sont passées de 4 965 M€ en 2012 à 5 512 M€ en 2018, soit une hausse de 547 M€ (+ 11 %).

En 2018, elles étaient constituées à 79 % de charges de fonctionnement (section IV) et à 21 % de charges d'intervention (section III).

Entre 2012 et 2018, les charges de fonctionnement ont augmenté de 284 M€, soit 7 %. L'évolution des charges d'intervention n'est pas régulière mais liée aux grands plans gouvernementaux. Elles ont progressé globalement de 263 M€, soit 29,6 %.

**Tableau n° 8 : charges de Pôle emploi (sections III et IV)
(en M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Charges d'exploitation</i>	4 965,11	5 009,84	5 159,26	5 253,69	5 720,03	5 703,26	5 512,44
<i>Fonctionnement</i>	4 076,43	4 173,14	4 237,19	4 297,78	4 282,96	4 383,76	4 360,64
<i>Intervention</i>	888,68	836,7	922,07	955,91	1 437,07	1 319,50	1 151,80

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

**1 - Des dépenses de fonctionnement fortement rigides,
qui atteignent 4,4 Md€ en 2018**

Les charges de fonctionnement qui ont atteint 4 361 M€ en 2018, présentent une certaine rigidité car elles sont constituées à 74 % de dépenses de personnel et à 19 % de dépenses de services extérieurs (loyers et charges locatives, sous-traitance).

Tableau n° 9 : charges de fonctionnement de l'opérateur (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Total des charges fonctionnement</i>	4 076,43	4 173,14	4 237,19	4 297,78	4 282,96	4 383,76	4 360,64
<i>Achats</i>	41,07	39,22	37,51	37,46	33,91	32,52	33,18
<i>Services extérieurs</i>	817,07	801,29	832,26	853,67	840,48	832,71	829,59
<i>Impôts taxes et versements assimilés</i>	217,09	237,3	246,57	249,84	251,31	255,14	254,24
<i>Salaires et charges sociales</i>	2 721,59	2 805,81	2 902,14	2 933,35	2 961,48	3 004,70	2 971,93
<i>Autres charges</i>	66,67	57,13	32,23	41,91	40,52	45,72	45,79
<i>Dotation aux amortissements et provisions</i>	212,95	232,4	186,48	181,55	155,28	212,97	225,92

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

a) *Des dépenses de personnel qui atteignent 3,2 Md€ en 2018*

La gestion financière des dépenses de personnel constitue un sujet majeur compte tenu de l'importance de l'effectif et de la part de la masse salariale dans les dépenses de l'établissement. Les dépenses de personnel, supérieures à 3 Md€ depuis 2013, ont augmenté régulièrement depuis, sauf en 2018 en raison d'une légère baisse des effectifs.

Tableau n° 10 : dépenses de personnel entre 2012 et 2018 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2012-2018
<i>Impôts taxes et versements assimilés liés au personnel</i>	216,48	236,74	246,15	249,13	250,92	254,62	253,75	+ 17,2 %
<i>Salaires et charges sociales</i>	2 721,59	2 805,81	2 902,14	2 933,35	2 961,48	3 004,70	2 971,93	+ 9,2 %
Total des dépenses de personnel	2 938,07	3 042,55	3 148,28	3 182,48	3 212,39	3 259,32	3 225,68	+ 9,8 %

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

Entre 2012 et 2018, les salaires et charges sociales ont augmenté de 9,2 %. En 2013 et 2014, les progressions ont été plus importantes (supérieures à 3 % par an) en raison de recrutements supplémentaires. Sur la période, la valeur du point des personnels de droit privé a été augmentée en 2014 et en 2017, et celle des agents de droit public en 2016 et 2017. L'impact financier de la nouvelle classification des agents de droit privé, mise en œuvre au 1^{er} juillet 2018, est estimé à 13,5 M€.

L'évolution de carrière des agents représente chaque année un surcoût compris entre 26,2 M€ en 2014 (soit + 0,9 %) et 58,6 M€ en 2018 (soit + 1,8 %, avec la mise en œuvre de la nouvelle classification). Finalement, le coût annuel moyen d'un agent a augmenté sur toute la période, passant de 64 140 € en 2012 à 66 894 € en 2018 (+ 4,29 %).

Le compte de résultat ne recouvre pas l'ensemble des dépenses de personnel de l'opérateur. En effet, certaines dispositions de la convention collective applicable aux agents génèrent des droits, qui se traduisent en engagements sociaux. Leurs conséquences financières futures représentent des montants importants en raison de la taille de l'établissement et de leurs modalités d'attribution. Fin 2018, les engagements sociaux s'élevaient à 1 403 M€ :

- indemnités de départ à la retraite : 897,4 M€ ;
- fonds de retraite fermé⁴⁰ : 243,8 M€ ;
- gratifications pour médailles d'honneur du travail : 261,8 M€.

Ces enjeux financiers sont d'autant plus importants qu'ils ne sont pas couverts par les capitaux propres de l'opérateur (- 285 M€ fin 2018) et que leurs composantes sont en forte progression. Ainsi, les indemnités de départ à la retraite des agents privés ont presque doublé en six ans, passant de 421 M€ fin 2012 à 831 M€ fin 2018.

b) Des plans de maîtrise des autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la section IV, hors dépenses de personnel, ont augmenté assez nettement jusqu'en 2016, puis baissé jusqu'en 2018. Sur la période, elles diminuent de 1,8 % (- 16,4 M€), alors que les effectifs ont augmenté de 5,3 %, comme l'activité (plans de formation, etc.). Le montant des dépenses de fonctionnement⁴¹ par ETPT est ainsi passé de 20 200 € en 2012 à 18 850 € en 2018.

Différents plans d'économies ont concerné ces dépenses depuis 2011, avec notamment l'objectif fixé dans la convention tripartite 2012-2014 d'un retour à l'équilibre financier à échéance de l'année 2014. Par la suite, Pôle emploi a maintenu cette maîtrise en responsabilisant les directions régionales et en leur fixant des objectifs de réduction des dépenses de fonctionnement déclinés dans les contrats de performance des régions. L'établissement a mis en œuvre une analyse comparée des dépenses des établissements régionaux sur différents postes afin de diffuser les bonnes pratiques au sein du réseau.

⁴⁰ Ce fonds est ouvert aux anciens agents de l'ANPE auxquels un dispositif de retraite supplémentaire par capitalisation était proposé entre 1991 et le 30 juin 1999. Leurs droits, qui ont été maintenus, sont gérés par Pôle emploi jusqu'à leur départ effectif à la retraite.

⁴¹ Hors amortissements.

Ainsi, les achats ont baissé de 19,2 % entre 2012 et 2018.

Les services extérieurs recouvrent principalement les loyers et charges locatives, ainsi que les prestations externalisées.

Le poste « loyer et charges locatives » a fortement augmenté entre 2012 et 2018⁴² dans un contexte de hausse des coûts de l'immobilier et de rationalisation progressive des implantations des Assédic et de l'ANPE, comprenant la cession et la création de nouveaux sites. Cela a entraîné pendant un certain temps des cumuls importants de surloyers (permettant d'étaler le financement des travaux d'agencement) et de doubles loyers.

Le poste « sous-traitance » recouvre des dépenses de portée générale (fonctionnement) ou technique (auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs), gérées au niveau national (plateforme téléphonique, prestations de numérisation, conseils) ou en région (gardiennage, entretien, prestations diverses, etc.).

Il a connu une baisse de 2012 à 2014 dans le cadre de la maîtrise des dépenses de l'opérateur qui s'est traduite par un recours moindre à des prestations externalisées en région (accueil téléphonique, numérisation des attestations), ou par l'internalisation des projets. Ce poste de dépenses a ensuite augmenté à partir de 2015 en lien avec la stratégie numérique de l'opérateur. Sa mise en œuvre s'est traduite par un recours important à des prestations d'assistance aux projets, de services informatiques extérieurs et la reconduction des enquêtes auprès de ses publics. Par ailleurs, la montée en charge progressive de l'externalisation du traitement des attestations employeurs et des justificatifs des revenus d'activité a contribué à cette augmentation.

Pendant cette période de réformes nombreuses, Pôle emploi a eu fortement recours à des cabinets de conseil pour l'accompagner dans la conception et la mise en œuvre de sa stratégie. Dans le cadre d'un accord-cadre pour des prestations de conseil passé en 2015, 60 marchés ont été notifiés en quatre années, pour un montant total de 5,9 M€ en 2015, 9,1 M€ en 2016, 3,6 M€ en 2017 et 1,5 M€ en 2018, soit un montant total représentant 18 % de la masse salariale des cadres dirigeants sur la période 2015-2018.

⁴² De 256,8 M€ en 2012 à 321,9 M€ en 2018 soit une augmentation supérieure à 25 % dont une partie est imputable à l'évolution des indices des loyers sur cette période : indice du coût à la construction - ICC (+ 3,3 %), indice des loyers des activités tertiaires - Ilat (+ 5,8 %).

Le recours à des prestataires extérieurs concerne de nombreux domaines de la direction générale, au-delà-même de sa stratégie : offre de services, gestion des ressources humaines, communication, etc. Un marché de conseil a systématiquement été conclu pour les principales réformes de l'établissement : accompagnement de la direction de l'expérience utilisateur du digital (2,8 M€), élaboration d'une vision cible des métiers, de la délivrance de services et de l'organisation de Pôle emploi (1,2 M€), accompagnement au développement de l'offre de service digitale et au déploiement des évolutions de l'organisation (1 M€), etc.

Pôle emploi justifie ce recours important à des appuis extérieurs par « *une indispensable logique de sous-traitance* » à des spécialistes « *sur des thématiques complexes* » nécessaires à la mise en œuvre de sa stratégie dans des délais réduits, ces thématiques requérant « *des compétences peu présentes parmi les collaborateurs de Pôle emploi* ».

Enfin, l'analyse des procédures de passation des marchés publics de la DSI a mis en lumière des marges de progrès importantes. Elle révèle notamment :

- une absence de mise en concurrence pour des marchés informatiques de montants parfois très élevés : ces marchés portent sur des spécifications ou des solutions techniques qui, dès lors qu'elles ont été adoptées, créent *de facto* une relation de quasi-exclusivité⁴³ avec le fournisseur (par exemple, les marchés de maintenance du socle applicatif et technique) ;
- des reconductions ou renouvellements sans mise en concurrence : pour les marchés les plus importants de la DSI, les titulaires sont reconduits régulièrement et les marges de manœuvre de l'établissement portent essentiellement sur des négociations de prix et de prestations. Si l'absence de mise en concurrence peut se justifier, Pôle emploi ne doit pas en généraliser l'usage dès lors que des solutions alternatives peuvent exister ;
- des retards importants dans les procédures : Pôle emploi recourt fréquemment à des avenants de prolongation, notamment pour se donner le temps de négocier les termes d'un nouveau contrat. Mais, dans certains cas, les avenants analysés font état de dates de signature postérieures à leur date de démarrage, ce qui témoigne de difficultés dans la planification et la gestion des marchés.

⁴³ La négociation sans publicité ni mise en concurrence préalable peut être mise en œuvre dans certaines hypothèses limitativement énumérées à l'article 30 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, si l'opérateur économique pressenti est « *techniquement ou artistiquement le seul à même de réaliser la prestation ou détenteur d'un droit exclusif* ».

La Cour appelle Pôle emploi à mieux maîtriser les délais de passation des marchés de la DSI et à améliorer sa capacité à remettre en concurrence les prestataires plus régulièrement et plus systématiquement, à l'issue de ces marchés.

2 - La forte hausse des dépenses d'intervention sous l'effet des plans de formation

Entre 2012 et 2018, les dépenses d'intervention ont fortement évolué (entre 836,7 M€ et 1 437,1 M€) et ont été supérieures, grâce aux financements complémentaires reçus au titre des différents plans de développement des compétences, aux budgets socle annuels⁴⁴ définis dans les conventions tripartites, soit 673,9 M€ pour la période 2015-2018 et 720,5 M€ pour la période antérieure. Elles sont fongibles et réparties budgétairement entre les établissements régionaux, en fonction du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits dans les catégories A et B.

Tableau n° 11 : les dépenses d'intervention de la section III par catégorie entre 2012 et 2018 (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total des charges d'intervention	888,68	836,7	922,07	955,91	1 437,07	1 319,50	1 151,80
<i>Prestations externalisées</i>	347,05	297,93	347,76	315,48	279,71	310,73	289,57
<i>Aides à la mobilité</i>	64,27	83,18	48,41	43,58	40,6	37,26	28,22
<i>Aides à l'embauche</i>	13,61	13,34	14,49	15,64	15,86	14,54	16,48
<i>Aides au développement de compétences</i>	456,95	428,55	509	568,01	1 093,89	947,32	808,71
<i>Autres interventions</i>	6,81	7,03	6,26	11,95	8,93	7,38	8,01
<i>Dotation aux provisions</i>	-	6,67	-	1,44	0,1	5,55	1,3
<i>Reprise aux provisions</i>			- 3,85	- 0,19	- 2,02	- 3,27	- 0,49

Source : Cour des comptes d'après rapports financiers

⁴⁴ Niveau minimum des dépenses d'intervention financées au titre de la contribution Unédic et de la subvention de l'Etat, hors dépenses faisant l'objet d'un financement spécifique.

Les achats de prestations et de formations sont encadrés⁴⁵ par des marchés délégués. Ceux-ci permettent à Pôle emploi d'assurer un contenu cohérent et homogène dans l'ensemble de son réseau : les documents-types de consultation sont élaborés par les directions du siège tandis que les procédures de mise en concurrence, l'élaboration des marchés et leur suivi contractuel sont réalisés par les directions régionales.

Les interventions externalisées concernent essentiellement les prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi assurées par des opérateurs privés de placement à la demande de Pôle emploi. Le recours à ces prestataires avait fait l'objet de critiques de la Cour depuis les premiers marchés conclus en 2009⁴⁶ : résultats décevants (sur la qualité des prestations et le devenir des demandeurs d'emploi), mauvaise articulation entre Pôle emploi et les opérateurs (prescription, suivi des demandeurs d'emploi, etc.), contrôle insuffisant de la qualité des prestataires (retenus essentiellement sur des critères de prix, pratiques contestables, difficultés financières, etc.). Des évolutions avaient été constatées après la publication de la Cour et à l'occasion du changement de stratégie opéré en 2014.

Dans le cadre de la convention tripartite 2015-2018, ces prestations d'accompagnement ont été sensiblement modifiées. En effet, les prestataires privés ont été sélectionnés pour des missions d'accompagnement à destination des demandeurs d'emploi moins éloignés de l'emploi, plus autonomes ou ayant des besoins spécifiques. Pour la période antérieure, les prestataires retenus avaient au contraire en charge les demandeurs d'emploi les plus fragiles. Dans le cadre de ses nouvelles orientations stratégiques, Pôle emploi a ainsi repris en interne l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

La baisse constatée depuis 2016 met en lumière les difficultés rencontrées pour s'approprier de nouvelles prestations dans le cadre de la convention tripartite, en particulier la prestation « Activ'Emploi ». Inscrite en 2015 dans l'offre de services de Pôle emploi, cette prestation a connu des difficultés de déploiement dans le réseau malgré les efforts menés par la direction générale pour lever les réticences des conseillers qui avaient une appréciation critique de sa qualité⁴⁷.

⁴⁵ Procédure utilisée pour l'ensemble des marchés de formation et 70 % des marchés de prestations pour les demandeurs d'emploi, sauf exceptions locales. La même procédure est appliquée pour certaines dépenses de fonctionnement, par exemple pour l'entretien des bâtiments, dans le cadre de la maîtrise des dépenses de l'opérateur.

⁴⁶ Cf. Cour des comptes, *Le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi*, communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale, mai 2014.

⁴⁷ « Activ'emploi » a longtemps souffert d'une mauvaise image. Cette prestation d'une durée de quatre mois propose aux demandeurs d'emploi autonomes une gamme d'outils, numériques pour certains, pour les aider dans leurs démarches.

La prestation « Activ'Emploi » n'a pas été reconduite en 2019 à l'occasion de la révision de l'offre de services de Pôle emploi. Dans certains cas, le nombre insuffisant de prestations prescrites par les conseillers n'a pas permis d'atteindre les seuils minimaux inscrits dans les marchés entraînant un risque de pénalités⁴⁸ qui a été provisionné dans les comptes de Pôle emploi.

Les aides au développement de compétences regroupent l'ensemble des actions engagées pour renforcer les compétences des demandeurs d'emploi. Elles ont fortement évolué depuis 2012 sous l'impulsion des différents plans de soutien à la formation qui se sont succédé. Pôle emploi a ainsi été le porteur principal du plan « 100 000 formations » en 2014 puis du plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016. Pôle emploi est également mobilisé au titre du plan d'investissement dans les compétences (PIC)⁴⁹, lancé en 2018 avec pour objectif de former un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail.

C - Le développement de la comptabilité analytique

La comptabilité analytique de Pôle emploi ne délivre de résultats réellement exploitables que depuis quelques années. Ceux-ci illustrent la transformation de l'établissement, avec une baisse du coût de l'indemnisation et une hausse du coût de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les modalités de calcul de la comptabilité analytique mériteraient néanmoins d'être mieux explicitées afin que ses résultats puissent être utilisés dans le cadre des discussions du conseil d'administration et du dialogue de gestion avec les financeurs, État et Unédic.

Le tableau ci-après, qui présente l'évolution des effectifs consacrés à chaque grande mission depuis 2014, montre clairement les redéploiements opérés entre 2014 et 2018 : augmentation des moyens consacrés au suivi et à l'accompagnement (+ 1 750 ETP) ainsi qu'à l'aide au recrutement (+ 592 ETP) et baisse des moyens consacrés à l'indemnisation (- 1 157 ETP) ainsi qu'à l'accueil et à l'inscription (- 399 ETP).

⁴⁸ L'opérateur estime que le risque de paiement est sensiblement inférieur aux sommes provisionnées.

⁴⁹ Doté de 15 Md€, le PIC correspond à l'axe « Édifier une société de compétences » du grand plan d'investissement 2018-2022 annoncé en 2017 par le Gouvernement.

Ces résultats sont utilisés depuis 2014 pour déterminer l'indicateur ICT 14 de la convention tripartite 2015–2018 qui mesure les gains d'efficacité de l'établissement sur les missions d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi.

Tableau n° 12 : évolution des effectifs de production par macro activité (ETPT)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014 - 2018
Suivi et accompagnement	18 317	18 953	20 018	20 244	20 067	1 750
<i>dont accompagnement personnalisé</i>	<i>10 942</i>	<i>12 106</i>	<i>14 536</i>	<i>15 180</i>	<i>15 360</i>	<i>4 418</i>
Indemnisation	9 172	9 450	8 790	8 261	8 015	- 1 157
accueil et inscription	4 598	4 291	4 571	4 574	4 199	- 399
<i>dont accueil et information hors services civiques</i>	<i>3 460</i>	<i>3 416</i>	<i>3 276</i>	<i>3 192</i>	<i>2 497</i>	<i>- 963</i>
Aide au recrutement	4 635	4 373	4 937	5 408	5 227	592
Autres activités	490	481	412	329	261	- 229
Total	37 212	37 548	38 728	38 816	37 769	557

Source : Pôle emploi

Le tableau ci-après présente la répartition du coût total par grande mission sur la période 2016-2018.

Tableau n° 13 : répartition des ressources par mission 2016-2018 (en M€)

	2016	en %	2017	en %	2018	en %	évolution 2018 / 2016
Accueil et inscription	428,5	7,6 %	424,6	7,6 %	381,6	7,2 %	- 10,9 %
Indemnisation	925,9	16,4 %	901,0	16,2 %	890,0	16,9 %	- 3,9 %
Suivi et accompagnement	3 548,3	62,7 %	3 440,0	61,8 %	3 172,5	60,3 %	- 10,6 %
<i>dont accompagnement personnalisé</i>	<i>1 792,3</i>	<i>31,7 %</i>	<i>1 804,4</i>	<i>32,4 %</i>	<i>1 869,0</i>	<i>35,5 %</i>	<i>4,3 %</i>
Aide au recrutement	639,6	11,3 %	680,4	12,2 %	707,0	13,4 %	10,5 %
Autres missions	120,4	2,1 %	120,0	2,2 %	113,6	2,2 %	- 5,6 %
Total	5 662,7	100 %	5 566,0	100 %	5 264,7	100 %	- 7,0 %

Autres missions : recouvrement, guichet unique du spectacle occasionnel, statistiques et études sur le marché du travail.

Source : Pôle emploi

Ces résultats traduisent les effets des orientations stratégiques de Pôle emploi. La réorganisation de l'accueil et l'inscription en ligne ont entraîné une baisse sensible des dépenses en raison de la diminution du temps par agent consacré à ces activités. La baisse du coût de la mission « indemnisation » est due aux premiers effets du traitement externalisé des attestations d'employeurs et de la montée en charge de l'automatisation des demandes des allocataires. Cette automatisation a entraîné une réduction de la charge de travail interne des conseillers indemnisation et de la masse salariale qui leur est rattachée.

Enfin, la baisse enregistrée par la mission suivi et accompagnement des demandeurs d'emploi s'explique par la diminution des dépenses d'intervention (fin des dépenses liées au plan « 500 000 formations supplémentaires » et baisse du financement du compte personnel de formation) partiellement compensée par le lancement du plan d'investissement dans les compétences. L'augmentation de la masse salariale rattachée à cette mission est liée aux redéploiements opérés en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

II - Des excès à corriger dans la gestion des ressources humaines

Au 31 décembre 2018, l'effectif de Pôle emploi s'élevait à 53 395 personnes, en grande majorité collaborateurs contractuels de droit privé. La part des agents contractuels de droit public (anciens agents de l'ANPE n'ayant pas opté pour le statut de droit privé à la suite de la création de Pôle emploi) était de 7,8 %. Au total, 94,8 % des salariés étaient employés en CDI, 4,9 % en CDD et 0,4 % en contrats aidés. 75 % des personnels sont des femmes. L'âge moyen des personnels s'établissait à 45,7 ans en 2018.

A - Une hausse importante des effectifs

1 - Plusieurs relèvements du plafond d'emplois sur la période

Entre 2012 et 2018, l'effectif global de Pôle emploi est passé de 45 807 ETP à 48 221 ETPT, soit une hausse de 5,3 %. Le plafond d'emplois a connu deux relèvements de 2 000 ETPT en 2012 et en 2013, pour faire face à la forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi. Il est resté stable entre 2014 et 2017, puis a baissé en 2018 et 2019.

**Tableau n° 14 : évolution des effectifs entre 2012 et 2018
(en ETPT)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2012
Plafond d'emplois (PLF)	42 742	44 742	46 742	46 742	46 742	46 742	46 445	8,7 %
Effectifs sous plafond	42 299	44 205	46 381	46 345	46 445	46 414	46 084	8,9 %
<i>dont CDI</i>	41 211	43 321	45 142	45 644	45 767	45 835	45 619	10,7 %
<i>dont CDD</i>	1 088	883	1 239	701	678	578	465	- 57,3 %
Effectifs hors plafond	3 507	3 014	2 991	3 145	3 201	3 176	2 137	- 39,1 %
<i>dont CDD</i>	2 340	1 798	1 701	1 854	1 875	1 911	1 797	- 23,2 %
<i>dont PEC</i>	1 167	1 215	1 290	1 275	1 243	1 157	227	- 80,5 %
<i>dont Contrats d'apprentissage</i>	-	-	-	17	83	108	112	
Total	45 807	47 218	49 372	49 490	49 647	49 590	48 221	5,3 %

Source : Pôle emploi

En 2019, alors que le taux de chômage baissait depuis 2015, le Gouvernement a annoncé une nouvelle hausse du plafond d'emplois de 1 000 ETPT à compter de 2020. Il était prévu que ces effectifs supplémentaires, recrutés en CDD, interviennent dans le cadre de la nouvelle offre de services aux entreprises pour permettre aux conseillers entreprises de se consacrer au rappel systématique des entreprises dont l'offre n'aura pas été pourvue au bout de 30 jours.

L'impact à venir de l'épidémie de Covid-19 sur l'économie et l'emploi pourrait conduire à réexaminer l'affectation des moyens de Pôle emploi.

2 - Une réorganisation territoriale ayant principalement affecté les cadres régionaux

L'organisation territoriale de Pôle emploi a été adaptée sur le modèle de celle de l'État, le siège de la nouvelle direction régionale étant implantée dans la ville préfecture de région. Des directeurs régionaux préfigurateurs ont été nommés dès mai 2015 pour mettre en œuvre la réforme territoriale dans la nouvelle direction régionale fusionnée.

De façon générale, les services des anciennes directions régionales ont été regroupés fonctionnellement sous l'autorité d'un responsable de service. Les situations personnelles des anciens responsables ont été gérées au cas par cas (mutation, positionnement sur un poste d'adjoint au nouveau responsable, départ à la retraite, non renouvellement de détachement pour les fonctionnaires détachés, rupture conventionnelle, etc.). Sur le plan géographique, le choix a été fait de ne pas regrouper les services. Les grandes fonctions des directions régionales (affaires financières et générales, gestion des ressources humaines) restent donc localisées sur leurs anciens sites.

Cette réorganisation, la moins difficile à opérer dans un calendrier compatible avec la réforme territoriale en raison de l'absence de mobilité forcée des agents et de déménagement de services, a bien été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016. Elle présente cependant certains inconvénients à long terme, liés à l'organisation du travail sur des sites distants (déplacements fréquents des responsables hiérarchiques, éloignement des équipes, etc.).

3 - Un rééquilibrage progressif des moyens entre établissements régionaux

Les moyens de chaque direction régionale, considérée comme un établissement, sont alloués dans le cadre du dialogue de performance annuel avec la direction générale. La méthode de répartition des moyens a évolué en fonction du contexte :

- les deux vagues de recrutement de 2 000 ETP qui ont eu lieu en 2012 et 2013 pour faire face à l'augmentation massive du chômage ont été essentiellement affectées selon la répartition historique des effectifs, avec un bonus pour les zones plus difficiles (zones urbaines sensibles et départements d'outre-mer) ;
- en 2019, 75 % de la baisse du plafond d'emplois ont été répartis entre les régions, selon leur poids dans les effectifs de Pôle emploi, et les 25 % restants entre les régions dont la baisse de la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) est la plus forte : Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandie ;
- certaines régions sont favorisées pour tenir compte de la hausse de la demande d'emploi en fin de mois, en particulier les territoires d'outre-mer avec le renforcement récent des établissements régionaux de Guyane et de Mayotte. La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe n'ont pas participé à la baisse du plafond d'emplois de 400 ETPT pour 2019 ;
- les moyens supplémentaires (bénéficiaires de contrats aidés, jeunes en service civique) sont répartis en fonction des spécificités des territoires

(demande d'emploi en fin de mois en quartier prioritaire de la politique de la ville, maillage territorial, couverture mobile) et de projets spécifiques (expérimentation du journal de bord du demandeur d'emploi et actualisation enrichie).

De façon générale, les rééquilibrages entre établissements, directions territoriales ou agences sont essentiellement réalisés sur la base des départs qui libèrent des postes qui peuvent être réaffectés.

Le tableau en annexe n°1 montre l'évolution des effectifs régionaux depuis 2012. Les établissements qui ont connu la plus forte hausse, en valeur relative, sont les départements d'outre-mer, le siège, l'Occitanie, la DSI et les Hauts-de-France.

Les directeurs régionaux et territoriaux ont la responsabilité de répartir leur plafond d'emplois entre les directions territoriales et entre les agences. Un outil d'aide à la décision, le modèle OPERA 2, leur permet de modéliser l'effectif d'une agence à partir de plusieurs données relatives à la demande d'emploi et au territoire.

L'outil OPERA 2

L'outil OPERA 2 permet de simuler la répartition idéale des moyens des agences (nombre de conseillers par dominante : accompagnement/suivi, entreprise, gestion des droits). Le poids de chaque agence est calculé pour chacune des dominantes selon ses données d'activité et modulé selon les caractéristiques socio-économiques du territoire de l'agence. Les agences bénéficient notamment d'un bonus (de 5 % à 15 %) selon la part de demandeurs d'emploi résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville.

Les données prises en compte pour la simulation sont :

- accompagnement et suivi : la DEFM toutes catégories (pour 25 %), le nombre de demandeurs d'emploi en portefeuille (toutes modalités) (pour 75 %) ;
- entreprise : le nombre de DPAAE⁵⁰ - CDI et CDD d'au moins 1 mois pour les établissements d'au moins 1 salarié - (pour 20 %), le nombre d'offres en appui et accompagnement (pour 80 %) ;
- gestion des droits : le nombre de bénéficiaires en fin de mois (pour 50 %), le nombre de demandes d'allocation (tous types) (pour 50 %).

⁵⁰ Déclarations préalables à l'embauche.

Ces trois dominantes sont pondérées entre elles (selon des coefficients qui sont régulièrement adaptés) : 60 % pour le placement, 19 % pour l'entreprise et 21 % pour la gestion des droits.

Un modèle a également été développé pour l'allocation des moyens aux fonctions support.

Interrogé sur l'équilibre de la répartition territoriale des moyens, Pôle emploi a indiqué que « *les baisses d'effectifs au cours des deux dernières années se sont faites sur la base des évolutions de la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) et non sur le modèle OPERA 2. Cependant, les premiers travaux avaient mis en avant des déséquilibres totaux limités, de l'ordre de 500 ETP soit moins de 1 % des effectifs totaux.* ». De l'analyse de la répartition des effectifs régionaux à l'aune de la DEFM A et B (cf. annexe n°1), il ressort que l'effectif global à redéployer pour atteindre l'équilibre entre régions paraît effectivement limité : 1 322 ETPT, soit 2,9 % des effectifs régionaux.

4 - Trois quarts des effectifs en relation directe avec le public

Les métiers de Pôle emploi sont organisés selon trois filières :

- relation de service : cette filière regroupe des métiers et des emplois qui concourent à la gestion de la relation avec les demandeurs d'emploi ou les entreprises ;
- support : métiers et emplois qui interviennent en appui des autres filières, dans la réalisation de leurs missions ;
- management : les métiers et les emplois de cette filière intègrent les trois niveaux d'encadrement (management de proximité, management intermédiaire, management supérieur).

Au 31 décembre 2018, sur un total de 46 968 agents (en ETP), Pôle emploi comptait 35 270,1 agents dans la filière relation de service (75,1 %), 6 152,9 agents dans la filière fonction support (13,1 %) et 5 428,7 agents dans la filière management (11,6 %). Sur les 43 954,6 agents affectés dans les directions régionales, 88,8 % sont affectés dans les agences ou les plateformes de traitement centralisé, 8,2 % dans les sièges des directions régionales, 2,7 % dans les directions territoriales et 0,4 % dans les campus (sites assurant la formation continue des agents de Pôle emploi).

Les personnels affectés en agence et en plateforme représentent 83,1 % des salariés de Pôle emploi.

5 - Des redéploiements de conseillers plus limités que prévu

a) Plusieurs étapes de spécialisation des conseillers

Au cours de la période couverte par la convention tripartite 2015-2018, Pôle emploi a fait évoluer les missions de ses conseillers en agence, en les spécialisant sur une activité principale en cohérence avec les grands objectifs de la convention tripartite : montée en compétence des conseillers et personnalisation du service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

Cette évolution a été réalisée en trois étapes principales :

- spécialisation au cours de l'année 2015 de certains conseillers dans le conseil aux entreprises ;
- création dans chaque région à partir de fin 2015 d'équipes de conseillers spécialisés en contrôle de la recherche d'emploi ;
- séparation à partir de l'automne 2016 des filières indemnisation et emploi. Certains conseillers étaient jusque-là « bi-compétents », c'est-à-dire en mesure de réaliser à la fois des missions de conseil en emploi et de gestion des droits. Il a été décidé de mettre fin à cette polyvalence et les conseillers ont été invités à choisir une des deux spécialités, de préférence le conseil en emploi.

Le référentiel des métiers de Pôle emploi adopté en 2017 retient désormais deux filières de spécialisation :

- conseiller « gestion des droits » (GDD) en charge de la gestion des dossiers d'indemnisation ;
- conseiller « emploi », qui se décline en trois dominantes :
 - conseiller placement : suivi et accompagnement des demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi ;
 - conseiller entreprise : suivi et accompagnement des entreprises dans leurs démarches de recrutement ;
 - conseiller contrôle de la recherche d'emploi.

Cette séparation des domaines d'activité consacre la fin de l'organisation imaginée lors de la fusion de l'ANPE et des Assédic, fondée sur des conseillers multi-compétents, en mesure de prendre en charge un demandeur d'emploi pour l'ensemble des questions soulevées. L'expérimentation « conseiller référent gestion des droits » consacre également la fin du conseiller de référence unique pour les demandeurs d'emploi : elle a pour objectif de désigner, en plus du conseiller emploi, un conseiller gestion des droits pour chaque demandeur d'emploi.

b) La réduction des moyens affectés à la mission d'indemnisation

Pôle emploi avait anticipé une importante baisse de charge en matière de gestion des droits, liée à la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN) et des processus d'automatisation de la liquidation des demandes d'allocation qu'elle allait permettre. En prévision du déploiement de la DSN, Pôle emploi avait externalisé le traitement des attestations employeurs afin de permettre l'automatisation du traitement des allocations.

La « trajectoire gestion des droits » (GDD) correspond à la mise en œuvre de la réduction du nombre de conseillers chargés de la gestion des allocations : réduction du nombre de conseillers gestion des droits et quasi-disparition des conseillers « bi-compétents ».

Elle constitue l'objet principal de l'accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) du 22 novembre 2016, qui prévoyait plusieurs mesures d'accompagnement des candidats à cette transition professionnelle dont des périodes d'immersion professionnelle pour valider la volonté de changement professionnel, une prime ponctuelle de 700 € pour les agents bi-compétents qui ne seraient plus placés que sur une seule activité. L'accord précisait néanmoins que « *par exception au principe de spécialisation et afin de répondre aux nécessités de service de certaines agences, les agents dont la « bi-compétence » est maintenue, ou qui devraient l'acquérir, bénéficient aussi de cette prime* ».

Autre mesure, une prime ponctuelle de 1 400 € est prévue pour les agents placés sur une activité en décroissance (gestion des droits) volontaires pour une transition professionnelle vers une activité en croissance. L'accord précisait également que « *par exception à l'objectif de réallocation de ressources vers des activités en croissance, il est convenu que, dans les agences où les nécessités de service justifieraient, à titre exceptionnel, la transition professionnelle d'agents exerçant des activités en croissance vers des activités en décroissance, les agents volontaires bénéficient aussi de cette prime* ».

Enfin, sont prévus un programme de formation personnalisé, la garantie de bénéficier d'une évolution de rémunération dans les trois ans au moins équivalents à 10 points et, en cas de souhait de mobilité géographique, une priorité à faire valoir au bout de deux ans d'exercice de la nouvelle activité.

La possibilité de verser les primes à des agents dont la situation est contraire à la stratégie de l'établissement illustre bien les rapports de force dans les négociations avec les partenaires sociaux.

La trajectoire cible, préparée sur la base d'une prévision de réduction de charge, devait se déployer de fin 2016 à mi-2017. La cible initiale fixée pour décembre 2017 était très ambitieuse : elle prévoyait une baisse très importante de l'effectif global chargé de la gestion des droits (- 3 887 personnes, soit une baisse de 41 %), portée principalement par la forte réduction du nombre d'agents bi-compétents (- 3 203 personnes).

Le bilan à fin 2018 montre que les transitions professionnelles ont nécessité un temps plus long et ont été un peu moins nombreuses que prévu. Ainsi, à la fin 2018, le nombre d'agents intervenant sur l'activité de gestion des droits avait diminué de 27 % par rapport à la situation de départ (novembre 2016) : cette diminution est inférieure à la cible initiale de - 41 % déterminée en février 2017. La trajectoire la plus significative était la « spécialisation » des agents bi-compétents. Fin 2018, le nombre de conseillers bi-compétents ne représentait plus que 11 % du nombre initial, pour une cible fixée à 8 %. Enfin, la tendance au renforcement relatif de l'activité de gestion des droits « spécialisée » s'est poursuivie en 2018. La population des conseillers en gestion des droits « spécialisés » a ainsi augmenté de 12 % depuis fin 2016.

Le montant total des primes spécifiques attribuées pour les années 2017 et 2018 s'est élevé à 3 M€.

**Tableau n° 15 : effectif assurant la gestion des droits 2016-2019
(en personnes physiques)**

	Situation Novembre 2016	Cible initiale Décembre 2017	Situation Décembre 2017	Situation Décembre 2018
<i>Conseillers GDD</i>	5743	5265	6517	6412
<i>Conseillers GDD bi-compétents emploi</i>	1548	129	518	164
<i>Conseillers emploi bi-compétents GDD</i>	1729	126	681	316
<i>Autre</i>	387			
Total	9407	5520	7716	6892

Source : Cour des comptes d'après données Pôle emploi

La réalisation de la « trajectoire gestion des droits » s'est heurtée à la difficulté d'anticiper le calendrier et l'ampleur de la baisse de charge d'indemnisation dans un contexte de retard de déploiement de la DSN et de persistance de difficultés techniques imposant une reprise de traitement par un conseiller. En outre, cette démarche a provoqué l'insatisfaction de certains conseillers qui ont été contraints d'accepter une évolution majeure

de leurs activités. Pôle emploi a néanmoins réussi à mettre en œuvre un nombre important de transitions professionnelles sur une période assez courte et à redéployer des moyens humains au profit de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

c) La répartition des conseillers fin 2018

Le tableau ci-après présente l'évolution de la répartition des conseillers au 31 décembre des années 2016 à 2018. L'effectif des conseillers en gestion des droits a diminué de 12,5 %, et, parmi eux, le nombre de conseillers « bi-compétents » a baissé de 89,4 %. En parallèle, l'effectif des conseillers emploi a augmenté de 5,5 %.

Tableau n° 16 : évolution de la répartition de l'effectif des conseillers entre 2016 et 2018 (en ETP au 31 décembre)

	2016	2017	2018	2018/2016
Gestion des droits	7 001,8	6 548,6	6 130,0	- 12,5%
<i>dont bi-compétents (en PP)</i>	1548	518	164	- 89,4%
Emploi	22 757,4	23 609,7	24 005,4	5,5%
<i>dont bi-compétents (en PP)</i>	1729	681	316	- 81,7%
<i>dont accompagnement/suivi</i>	n.c.	n.c.	19 270,0	
<i>dont contrôle de la recherche d'emploi</i>	n.c.	n.c.	430,4	
<i>dont Emploi entreprise</i>	n.c.	n.c.	4 305,0	
Méthode de recrutement par simulation	377,5	354,6	375,8	- 0,5%
Total	30 136,7	30 512,9	30 511,2	1,2%

Source : Cour des comptes d'après données Pôle emploi

B - Une adaptation progressive de la gestion des personnels

1 - Une nouvelle classification des emplois

Pôle emploi s'est engagé depuis plusieurs années dans une refonte de la classification des emplois occupés par les salariés de droit privé. Ces travaux visaient à adapter la classification à l'ensemble des métiers de Pôle emploi et à leurs évolutions, celle héritée des Assédic étant devenue largement obsolète. La préparation de la nouvelle classification a été très longue, entravée par l'opposition de certains syndicats.

Un premier accord relatif à la classification des emplois a été signé par la direction et trois syndicats en 2014. Trois organisations non signataires s'y sont opposées, ce qui a fait naître un litige qui n'a été résolu qu'en 2017⁵¹.

Pôle emploi a alors relancé les négociations sur la classification, après les nouvelles élections professionnelles qui ont modifié l'équilibre des organisations syndicales représentatives au niveau de la branche. Un nouvel accord a été signé le 22 novembre 2017 entre Pôle emploi et quatre organisations syndicales.

La nouvelle classification, mise en application au 1^{er} juillet 2018, offre des plages d'évolution plus longue avec des marches plus courtes, permettant un rythme de promotions plus élevé. Selon la note de politique sociale de Pôle emploi pour l'année 2018, *« l'établissement est doté d'un dispositif garantissant au personnel de Pôle emploi des parcours professionnels plus dynamiques, des niveaux de rémunération plus attractifs en début de carrière ou en prise de nouvelles fonctions. Il apporte également, dans un contexte d'allongement des carrières, de nouvelles possibilités de progression professionnelle tout au long de la vie dans l'établissement, grâce au positionnement des emplois sur des plages d'évolution plus importantes »*.

L'enveloppe budgétaire négociée avec les tutelles pour la nouvelle classification, fixée à 1 % de la masse salariale (soit 30 M€), devrait être respectée : le surcoût de masse salariale s'est élevé à 13,5 M€ pour l'année 2018 et est estimé à 28,5 M€ pour 2019.

Ainsi que l'établissement s'y était engagé dans l'accord portant sur la classification des emplois de droit privé, la concertation avec les organisations syndicales représentatives sur la refonte de la classification des agents de droit public a été engagée en 2018. Cette nouvelle classification devrait être mise en œuvre en 2020 dans une enveloppe budgétaire fixée à 1,6 M€.

⁵¹ Le premier accord relatif à la classification des emplois a été signé par la direction de Pôle emploi et par trois syndicats (CFDT, CFTC, CFE-CGC, représentant à eux trois 40,58 % au niveau de la branche) le 19 décembre 2014. Trois organisations syndicales non signataires, représentant 59,43 % au niveau de la branche, se sont opposées à son entrée en vigueur. Cependant, les trois organisations signataires ont contesté cette opposition devant le Tribunal de grande instance de Paris pour des questions de forme. Par son jugement du 26 mai 2015, le Tribunal de grande instance a jugé que l'opposition n'était pas régulière, ce qui a donc confirmé la validité de l'accord du 19 décembre 2014. Cette décision a ensuite été contestée en appel. L'arrêt du 7 janvier 2016 de la Cour d'appel de Paris a finalement jugé l'opposition à l'accord régulière. Après un pourvoi en cassation, la Cour de cassation a confirmé cette décision par son arrêt du 23 mars 2017. La classification de 2014 n'a donc pas été mise en œuvre.

2 - Une volonté d'homogénéiser les procédures de recrutement

Bien que l'article 4 de la convention collective nationale de l'organisme prévoit que « *le contrat à durée indéterminée à temps plein constitue le mode normal de recrutement au sein de Pôle emploi* », la grande majorité des recrutements, qui concernent principalement les conseillers, est réalisée en CDD. Entre 2012 et 2017, la part des recrutements en CDD a représenté entre 71 % et 83 % de l'ensemble.

Selon l'article 8 de la convention collective, les salariés en CDD présents depuis plus de six mois disposent ensuite d'une priorité d'embauche sur les postes ouverts par Pôle emploi. Ainsi, un parcours s'est imposé de fait : un recrutement d'abord en CDD, puis en CDI auquel les agents peuvent postuler à partir de six mois d'ancienneté.

Depuis le 5 juillet 2018, un nouveau processus de recrutement externe des conseillers de Pôle emploi a été mis en œuvre, visant à garantir un traitement homogène des candidatures sur tout le territoire. En effet, malgré des outils d'aide au recrutement mis à disposition des établissements (grille d'entretien), le constat d'une hétérogénéité de procédure perdurait (présence ou non de la fonction RH, guides d'entretien peu ou pas utilisés). En particulier, le recrutement des CDD était largement délégué aux managers locaux alors même que le recrutement des CDI puisait ensuite largement dans leur vivier.

Pôle emploi a mis en place un portail de recrutement externe (www.recrute.pole-emploi.org), qui permet aux candidats d'accéder à une phase d'auto-sélection avec une simulation de poste (constituée de situations pouvant être rencontrées par un conseiller Pôle emploi). La phase suivante de présélection est fondée sur quatre tests en ligne (un questionnaire de jugement situationnel, un test de pensée logique et déductive, un test de raisonnement verbal et un test de comportements professionnels). Les candidats présélectionnés sont reçus en entretien, puis la décision est prise conjointement entre la fonction RH et le manager.

Un premier bilan chiffré, établi à partir des candidatures reçues du 5 juillet 2018 au 28 février 2019, a été présenté au comité central d'établissement le 22 mars 2019. Il en ressort que, pour 1 556 annonces de postes, 16 321 personnes ont accédé aux tests en ligne, 13 915 candidats les ont complétés, 6 470 ont été auditionnés après la présélection, et 2 615 recrutements ont été réalisés. La proportion est donc de cinq candidats pour une personne recrutée. Les personnes recrutées se répartissent entre 81 % de femmes et 19 % d'hommes et leur âge moyen est de 37 ans. Le niveau minimal de qualification défini par Pôle emploi est bac + 2. La part des recrutés à ce niveau est de 36 %, celle des niveaux plus diplômés de 40 %. 7 % des personnes recrutées n'ont pas le niveau bac + 2 et le niveau de qualification n'est pas renseigné pour 17 % d'entre elles.

3 - Un effort important de formation professionnelle

La formation des personnels a fait l'objet d'un effort important sur toute la période. En 2018, le budget de formation continue s'est élevé à 149,1 M€, soit 7,6 % de la masse salariale, pour 2,7 millions d'heures dispensées, soit en moyenne sept jours de formation par agent (l'article 22 de la convention collective prévoit que les salariés bénéficient d'un minimum de cinq jours de formation par an).

Cet effort est cohérent avec l'importante transformation de Pôle emploi : déploiement des modalités de suivi et d'accompagnement différenciées, nouveau parcours du demandeur d'emploi, mise en œuvre de l'automatisation du traitement des demandes d'allocation, nouvelle convention d'assurance chômage au 1^{er} novembre 2017 et déploiement de l'offre de service numérique. L'effort est un peu plus faible en 2018 que les années précédentes compte tenu de la mise en place bien avancée de l'offre de services. Les priorités affichées dans les plans de formation correspondent bien aux enjeux de l'établissement.

La formation est très majoritairement destinée à la filière « relation de service » : en 2017, 79,5 % des formations sont réalisées au profit de ces métiers, 10,3 % au profit des fonctions « support » et 8,7 % pour le management.

4 - Une évaluation des salariés qui présente des limites

Alors que l'évaluation des salariés est un processus désormais bien installé (99 % des entretiens professionnels annuels ont été réalisés en 2018), les critères d'évaluation, et en particulier ceux des conseillers, restent un sujet sensible sur lequel l'établissement a peu avancé au cours des dernières années.

Dans son rapport de 2015⁵², la Cour avait regretté que les objectifs et indicateurs de résultats ne soient pas déclinés jusqu'au niveau des conseillers. En effet, ces derniers ne peuvent se voir fixer d'objectifs quantitatifs individuels en application de l'accord national Unédic du 10 juin 2004. Celui-ci avait interdit de façon provisoire que les données informatiques relatives à l'activité soient utilisées à des fins d'évaluation individuelle. Cet accord aurait dû être renégocié au plus tard en 2010, mais la convention collective a été modifiée plusieurs fois par avenant pour en prolonger la validité, désormais sans limite de durée. Néanmoins, l'accord

⁵² Cf. Cour des comptes, *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*, rapport public thématique, la Documentation française, juillet 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

de classification du 22 novembre 2017 prévoit de rouvrir les négociations dans un délai d'un an sur les critères d'évaluation utiles à l'appréciation de la qualité professionnelle des agents. Pôle emploi a reporté le lancement de cette négociation après les élections professionnelles de fin 2019, compte tenu d'un calendrier de négociation déjà soutenu.

Un projet d'accord relatif à la mise en place de compléments variables de rémunération pour les agents de droit privé, fondés sur la performance individuelle et collective, a été préparé par la direction en 2011 mais plusieurs organisations syndicales s'y sont opposées. Le directeur général de Pôle emploi avait alors considéré qu'« *en conséquence, sauf à dénoncer la convention collective et l'accord du 10 juin 2004, ce qui n'apparaît ni réaliste ni souhaitable, il n'est pas possible de faire évoluer à brève échéance les modalités d'évaluation des agents non cadres et donc des conseillers* ».

Les primes de performance de certains cadres de Pôle emploi (directeurs régionaux et leurs adjoints, directeurs territoriaux) tiennent compte des résultats opérationnels de leur territoire. Paradoxalement, les directeurs d'agence ne perçoivent pas de prime de résultat fondée sur les résultats opérationnels de leur agence, alors qu'ils sont un échelon essentiel en termes de management et d'organisation de l'activité.

Compte tenu du rôle essentiel des conseillers et de l'encadrement de proximité dans la qualité du service délivré par l'établissement, la Cour encourage Pôle emploi à améliorer la mesure et la prise en compte de la performance de ces personnels dans leur déroulement de carrière⁵³.

5 - Une attention portée à la qualité de vie au travail et aux modes de management

a) La qualité de vie au travail

Pôle emploi a fait de la qualité de vie au travail un des axes majeurs de sa stratégie de ressources humaines, considérant qu'elle contribue à l'amélioration de la performance opérationnelle.

⁵³ En comparaison, les caisses de sécurité sociale ont mis en place un système d'intéressement individuel à la performance. Le rapport annuel de 2016 de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale indiquait ainsi qu'en 2014, chaque salarié du régime général avait bénéficié en moyenne d'une prime de 766 €, pour une masse financière de 113 M€ au total, soit 2,1 % de la masse salariale brute.

Un accord sur la qualité de vie au travail, négocié en 2016, prévoit différents dispositifs comme le télétravail, la capacité de travailler une partie du temps sur un site de Pôle emploi plus proche de son domicile, des mesures sur la gestion de la messagerie et des réunions, l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, la prévention des violences internes, la médiation, etc.

Le télétravail s'est développé plus rapidement que prévu, bien avant la crise sanitaire en cours⁵⁴. La part des salariés pouvant bénéficier d'un ou de deux jours de télétravail par semaine atteignait déjà 15 à 20 % des agents selon les établissements en mars 2019. Des outils ont été mis à disposition pour que les agents puissent réaliser un certain nombre de tâches depuis leur domicile, y compris des entretiens téléphoniques et des visioconférences avec des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, Pôle emploi a mis en place dès 2012 un « baromètre social » annuel, sous la forme d'un sondage auprès de l'ensemble des salariés. Les sept premières questions du baromètre social sont posées à l'ensemble des salariés tous les semestres et les résultats constituent l'indicateur « QVT ». Les résultats, calculés au niveau de chaque agence, permettent d'analyser l'opinion des salariés sur différentes questions portant sur les missions, l'organisation du travail, les outils et le management. Transmis aux directeurs d'agence, aux directeurs territoriaux et aux directeurs régionaux, ils permettent d'identifier les difficultés qui apparaissent dans une agence et de mettre en place les actions correctrices nécessaires.

Les résultats du baromètre social annuel révèlent une situation ambivalente : les personnels éprouvent de la fierté à travailler à Pôle emploi et en soutiennent les grandes orientations stratégiques ; mais ils ressentent un sentiment de transformation permanente liée aux changements internes et à la succession des réformes gouvernementales (plan « 500 000 formations supplémentaires », plan d'investissement dans les compétences, réformes de l'assurance chômage).

⁵⁴ À compter du 16 mars 2020, l'accès au télétravail a été systématiquement privilégié au sein de Pôle emploi partout où cela était possible.

Pour la première fois en 2018, plusieurs indicateurs du baromètre social, qui étaient en augmentation depuis sa création en 2015, étaient en baisse⁵⁵. Le rythme soutenu de transformation, sur une période assez longue, semble aujourd'hui poser des difficultés aux agents⁵⁶.

b) Un nouveau projet : « la performance par la confiance »

Un nouvel axe de Pôle emploi consiste à développer les modes de travail coopératifs favorisant les innovations au sein de l'établissement, et en particulier dans les agences. Cette initiative vise notamment à améliorer la mobilisation et l'implication des agents pour résoudre les difficultés opérationnelles et améliorer l'efficacité de leurs actions.

Trois projets ont été lancés, portés par différentes directions du siège, et sont désormais réunis sous le projet global « performance par la confiance », qui comprend la démarche « nouveau pari de la confiance » consistant en l'expérimentation de nouveaux modes d'organisation par les agences, le projet « agence de demain » visant au réaménagement immobilier des agences, afin de définir des parcours plus fonctionnels et le dispositif « #cestnotreperf » afin d'impliquer des conseillers dans les réflexions relatives à l'amélioration de leur performance collective.

Les projets mis en œuvre par l'agence d'Ermont (Val d'Oise) dans le cadre du « nouveau pari de la confiance »

L'agence d'Ermont a mis en œuvre différents projets d'organisation pour mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi :

- des portefeuilles en suivi mutualisé : un suivi collectif « sans référent identifié » pour les demandeurs d'emploi en modalité « suivi ». Un groupe de six conseillers (cinq ETP) suit un portefeuille de 2 462 demandeurs d'emploi ;
- l'auto-organisation de l'équipe chargée de la « gestion des droits » ;

⁵⁵ En 2018, 38 % des salariés considéraient que les orientations stratégiques de Pôle emploi allaient dans la bonne direction (contre 40 % en 2017) et 22 % qu'elles allaient dans la mauvaise direction (contre 15 % en 2017). Par ailleurs, 39 % des personnels considéraient que le fonctionnement de Pôle emploi allait en se dégradant, 30 % qu'il restait stable et 22 % qu'il allait en s'améliorant (contre respectivement 30 %, 33 % et 29 % en 2017).

⁵⁶ En 2018, le rythme de transformation semble trop rapide à 68 % des agents (contre 59 % en 2017).

- la constitution d'un portefeuille unique mutualisé de 300 à 350 demandeurs d'emploi sortant de formation, sous la responsabilité de trois conseillers (un ETP) ;
- l'élaboration d'un parcours de qualification pour les demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin : une équipe de conseillers experts est mobilisée pour proposer des formations adaptées aux demandeurs d'emplois peu qualifiés.

La démarche « performance par la confiance » n'est pas exempte de difficultés car elle représente un changement culturel important dans une organisation marquée par un management descendant. En outre, un décalage important est relevé entre le message d'encouragement à l'innovation accompagné du droit à l'erreur, porté par la hiérarchie, et le suivi de l'activité et des résultats des agences, qui reste resserré, avec une pression sur les managers pour atteindre les résultats attendus.

Une autre illustration de la volonté de Pôle emploi de mieux associer ses personnels et les bénéficiaires de ses prestations à la définition de sa stratégie et de ses pratiques se trouve dans la concertation organisée à l'occasion de la préparation de la nouvelle convention tripartite. Celle-ci a pris la forme de 4 500 ateliers réunissant les salariés et de 600 ateliers pour les participants externes (demandeurs d'emploi, entreprises et partenaires).

C - Une perte importante du potentiel de travail

La gestion des ressources humaines de Pôle emploi est marquée par les conditions de la fusion entre l'ANPE et les Assédic. La préservation et le cumul des avantages des deux régimes entraîne encore aujourd'hui une perte significative de productivité de l'établissement.

1 - Un temps de travail annuel inférieur à la durée légale

L'article L. 3121-27 du code du travail dispose que « *la durée légale de travail effectif des salariés à temps complet est fixée à trente-cinq heures par semaine* », ce qui équivaut à un temps de travail de 1 607 heures par an.

L'article 3 de l'accord du 30 septembre 2010 relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail de Pôle emploi fixe la durée de référence du temps de travail hebdomadaire à 37 heures 30 minutes et la durée journalière de travail à 7 heures 30 minutes. Le nombre de jours travaillés dans l'année civile est fixé à 214 jours, comprenant la journée de solidarité, et le nombre de jours de RTT à 15 jours. Ces dispositions permettent de respecter un temps de travail annuel de 1 607 heures.

Cependant, le paragraphe 5 de ce même article prévoit que « s'ajoutent aux jours de RTT, cinq jours de repos supplémentaires ». Ces jours peuvent être pris par journée ou par demi-journée, soit à l'occasion de ponts, soit à l'initiative de l'agent dans les mêmes conditions que les jours de RTT.

L'attribution de ces cinq jours de repos supplémentaires abaisse la durée annuelle du travail à 1 567,5 h, soit un écart de - 2,5 % par rapport à la durée légale du travail.

Cet accord ne s'applique pas aux cadres dirigeants, dont le temps de travail n'est pas décompté et qui ne peuvent pas abonder leur compte épargne-temps pendant leur affectation à Pôle emploi. En revanche, ceux-ci bénéficient également de cinq « jours de recul » pris dans les mêmes conditions que les cinq jours supplémentaires : « afin de permettre aux cadres dirigeants la prise de recul nécessaire à leur fonction et de favoriser la conciliation vie privée et vie professionnelle, ils bénéficient de cinq journées à prendre dans l'année civile »⁵⁷.

Enfin, l'article 27.3 de la convention collective prévoit des jours de congés supplémentaires annuels liés à l'ancienneté des agents : un jour ouvré après 15 années de service, deux après 20 années, trois après 25 années et quatre après 30 années.

En sa qualité d'établissement public à caractère administratif, financé par une subvention de l'État et des contributions sociales, Pôle emploi devrait respecter la durée annuelle de travail effectif fixée à 1 607 heures de travail pour les agents à temps complet. Cette obligation a par ailleurs été réaffirmée pour les agents de l'État⁵⁸ par l'article 48 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Pôle emploi considère que la renégociation de l'accord relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail serait difficile.

2 - Un niveau très élevé d'absentéisme

Depuis 2015, les absences au travail sont en augmentation continue. Le nombre moyen de journées d'absence⁵⁹ par ETPT, compté en jours ouvrés, est passé de 19,7 en 2015 à 22 en 2018 (+ 8,1 %), soit un niveau moyen par salarié d'un mois d'absence par an.

⁵⁷ Article 5 de l'accord du 14 février 2014 relatif aux cadres dirigeants.

⁵⁸ Hors sujétions particulières.

⁵⁹ Motifs d'absence retenus : maladie, maternité/paternité, accident trajet/travail, absences autorisées payées/non payées, congés prévus par la convention collective (enfant malade, événements familiaux, etc.), formation des élus.

Le nombre de jours d'absence pour maladie est en moyenne de 16,7 jours par ETPT, soit plus de trois semaines et de 13,2 jours en excluant les arrêts pour longue maladie (supérieurs à 240 jours).

Tableau n° 17 : évolution des absences au travail entre 2015 et 2018

	2015	2016	2017	2018
Effectif en ETPT	49 490	49 563	49 482	48 110
<i>Droit public</i>	3 675	3 581	3 482	3 363
<i>Droit privé</i>	45 815	45 982	46 000	44 747
Nombre théorique de journées travaillées	11 491 060	11 528 816	11 505 607	11 049 419
Nombre de journées d'absence	975 511	1 022 703	1 053 848	1 056 109
<i>Droit public</i>	106 154	98 533	98 383	95 922
<i>Droit privé</i>	869 357	924 170	955 465	960 187
Nombre de journées d'absence pour maladie	718 921	754 248	785 430	803 616
<i>Droit public</i>	91 885	86 056	87 100	84 003
<i>Droit privé</i>	627 036	668 192	698 330	719 613
Journées d'absence /ETPT	19,7	20,6	21,3	22,0
<i>Droit public</i>	28,9	27,5	28,3	28,5
<i>Droit privé</i>	19,0	20,1	20,8	21,5
Journées d'absence pour maladie /ETPT	14,5	15,2	15,9	16,7
<i>Droit public</i>	25,0	24,0	25,0	25,0
<i>Droit privé</i>	13,7	14,5	15,2	16,1
Taux d'absentéisme	7,39%	8,01%	8,44%	8,56%

Source : Cour des comptes d'après bilans sociaux de Pôle emploi. Motifs d'absence retenus : maladie, maternité et paternité, accident trajet et accident du travail, absences autorisées payées et non payées, congés prévus par la convention collective (enfants, malades, événements familiaux), formation des élus.

En outre, selon l'outil de suivi interne, les absences au travail sont très variables selon les régions et les agences. L'absentéisme s'élève à 7,02 % en moyenne en 2018 (en ne tenant compte que des absences maladie, accidents du travail et accidents de trajet et des absences injustifiées), dans une fourchette comprise entre 3,65 % à la DSI et 9,67 % pour la Corse. Au sein d'une même direction régionale, les taux sont très variables. Par exemple, l'Occitanie présente un taux moyen d'absentéisme de 6,6 %, mais 7,4 % des sites présentent un taux supérieur à 10 %, avec un impact certain sur la qualité du service rendu aux usagers.

Le taux d'absentéisme à Pôle emploi est très supérieur à celui constaté dans le secteur privé. Selon le onzième baromètre de l'absentéisme et de l'engagement Ayming, le taux d'absentéisme dans le secteur privé a augmenté au cours des dernières années, passant de 4,59 % en 2016 à 5,1 % en 2018, soit 18,6 jours d'absence par salarié et par an (comptés en jours calendaires). L'absentéisme à Pôle emploi (compté en jours ouvrés uniquement) apparaît donc largement supérieur.

Pôle emploi met en avant le fait que l'absentéisme est plus faible que dans les collectivités territoriales. Selon l'étude annuelle réalisée par l'Association des DRH des grandes collectivités territoriales, le taux d'absentéisme est passé de 8,20 % en 2016 à 8,37 %, en 2018 soit 30,5 jours calendaires. L'absentéisme des collectivités territoriales est cependant surtout constaté dans les filières technique, médico-sociale et sociale.

Les dernières données relatives à l'absentéisme dans la fonction publique de l'État sont anciennes : le nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé s'élevait à 12,3 en 2012, selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

Pôle emploi met en avant plusieurs facteurs d'explication de l'augmentation de l'absentéisme :

- le vieillissement du personnel : l'âge moyen est passé de 43,8 ans en 2012 à 45,7 ans en 2018, avec notamment le recul de l'âge de départ à la retraite. Les salariés âgés sont potentiellement touchés par des pathologies plus lourdes qui entraînent un nombre de jours d'absence élevé ;
- *« la féminisation des effectifs qui est élevée (+ de 75 %) et qui progresse sensiblement sur la période. Cela peut entraîner un absentéisme lié à la grossesse et à la parentalité qui est important. »*. On note cependant que le taux de féminisation de Pôle emploi, de 75 %, est stable depuis 2013. Le taux d'absentéisme des femmes à Pôle emploi est plus élevé que celui des hommes (7,67 % contre 5,18 %) ;
- l'accroissement de la pénibilité lié à l'augmentation du chômage et à un développement du stress et des tensions au travail pour les personnels en agence.

Les absences pour raison de santé ne sont pas les seules causes d'absence. La convention collective de Pôle emploi est particulièrement favorable en termes de congés exceptionnels par rapport au code du travail.

L'absentéisme est une préoccupation de l'établissement. La démarche de qualité de vie au travail a notamment pour objectif de réduire le taux d'absence des salariés. En outre, le taux d'absentéisme est un des indicateurs de « performance sociale », sur lequel sont évaluées les directions régionales et les directions territoriales, y compris pour les primes de résultat des directeurs ou directrices.

Malgré les dispositions prises, l'absentéisme, désormais à un niveau très élevé, appelle des mesures correctrices plus fortes. Pôle emploi a annoncé qu' « *un nouveau train de mesures est en cours d'élaboration et va être engagé à compter de 2020 en s'appuyant sur l'expertise du cabinet Ayming. Il s'agira notamment de systématiser les entretiens de reprise au retour des arrêts de travail* ».

3 - Des moyens excessifs consacrés au dialogue social

Le dialogue social, très soutenu depuis la création de Pôle emploi, est conduit soit au niveau de la branche (sept syndicats étaient représentatifs avant les élections de novembre 2019), soit au niveau de l'entreprise (cinq syndicats représentatifs), selon les dispositions du code du travail.

Contrairement aux Assédic, où la négociation pouvait être menée au niveau régional, ce qui a abouti à de nombreux accords locaux plus ou moins avantageux pour les salariés, la négociation est réalisée uniquement au niveau national. Les instances régionales sont principalement réunies pour présenter les évolutions ou dans le cadre de la concertation.

Des accords régionaux qui perdurent

La loi n° 2008-126 du 13 février 2008 de création de Pôle emploi imposait la garantie des avantages individuels acquis des salariés des Assédic dans la future convention collective de Pôle emploi (cf. article 7 alinéa II).

Or, les négociations au niveau régional avaient conduit à créer de nombreux avantages individuels pour les salariés des Assédic, qui ont donc perduré. Ces accords portaient principalement sur des primes de transport ou sur la valorisation des titres restaurant. Certains profitent encore aux salariés qui en bénéficiaient avant la fusion de l'ANPE et des Assédic mais ils ne sont pas ouverts à de nouveaux bénéficiaires.

Un des accords les plus importants encore en vigueur concernait la région Pays de la Loire : il prévoyait des règles de promotion automatique très avantageuses. Par exemple, un conseiller recruté au coefficient 170 atteignait le coefficient 260 (agent de maîtrise) en 9 ans, alors que ce parcours pouvait nécessiter toute une carrière dans d'autres régions.

Pôle emploi a donc ouvert une négociation pour remettre en cause cet accord : l'accord du 27 avril 2018, limité aux personnels bénéficiant de l'accord de 2002, prévoit l'extinction progressive sur cinq ans de ces règles de promotion accélérée.

Les moyens consommés par l'activité syndicale au sein de Pôle emploi (frais et moyens dédiés à l'activité syndicale : délégations de crédits d'heure, représentation au sein des instances) ont augmenté régulièrement depuis 2012. Entre 2012 et 2016, les équivalents temps plein (ETP) consommés pour l'activité syndicale ont augmenté de 18 % et les frais de 30 %, la part de ces ETP étant passée de 2,2 % des moyens de Pôle emploi (en ETP) en 2012 à 2,4 % en 2016.

Cette forte hausse est liée à un droit syndical très favorable (crédits d'heures attribués aux délégués syndicaux et représentants de section syndicale) prévu par la convention collective. Celle-ci donnait la possibilité de cumuler, de reporter et de céder des crédits d'heures. En outre, son article 41 prévoyait que des autorisations exceptionnelles de courte durée pouvaient être attribuées aux personnels de Pôle emploi mandatés par les organisations syndicales représentatives au niveau national ou au niveau de l'établissement, pour exercer des mandats syndicaux ayant pour but de permettre d'assurer la représentation extérieure de l'organisation syndicale au niveau local ou national (dans une limite de 20 jours ouvrés par an et par agent mandaté).

Tableau n° 18 : évaluation des moyens syndicaux de 2012 à 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Établissements					
<i>en ETP</i>	764	823	822	932	933
<i>frais en euros</i>	4 997 437	5 502 135	5 375 341	5 984 153	6 377 327
National					
<i>en ETP</i>	251	244	232	246	268
<i>frais en euros</i>	1 144 494	1 229 287	1 763 258	1 525 511	1 621 511
Total					
<i>en ETP</i>	1 015	1 067	1 071	1 178	1 201
<i>frais en euros</i>	6 141 931	6 731 422	7 138 599	7 509 664	7 998 838
% des ETPT Pôle emploi	2,2 %	2,3 %	2,2 %	2,4 %	2,4 %

Source : Cour des comptes d'après données Pôle emploi

Le suivi n'a plus été réalisé sous cette forme à partir de l'année 2017. La DRH a inclus dans le bilan les heures de déplacement des agents, non comptabilisées dans le tableau ci-avant. Ce sont ainsi près de 1 400 ETP qui ont été consommés par l'activité syndicale en 2017, soit environ 2,5 % des moyens de Pôle emploi.

Cette particularité résulte à la fois d'un choix organisationnel (20 établissements autonomes⁶⁰), d'une activité syndicale importante, compte tenu du nombre d'accords négociés, et d'une optimisation des crédits d'heure utilisés par les syndicats.

Dans le cadre de la réforme des instances représentatives du personnel, Pôle emploi a négocié l'accord du 1^{er} avril 2019 relatif au « renouveau du dialogue social ». Un de ses objectifs est de réduire le potentiel théorique des crédits d'heure au volume consommé en 2018. À l'issue de cette négociation, Pôle emploi estime que l'économie globale sur les moyens syndicaux serait d'environ 300 ETP.

Au regard de l'importance des moyens humains consacrés au dialogue social et ainsi non affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la Cour recommande à Pôle emploi de veiller à ce que l'accord de 2019 permette bien de les ramener à un niveau acceptable.

⁶⁰ La DSI est par exemple un établissement autonome alors qu'elle est rattachée au siège dans la plupart des autres établissements publics.

D - Les cadres dirigeants : un statut particulièrement favorable

Les collaborateurs de Pôle emploi qui ont le statut de cadre dirigeant sont les directeurs généraux adjoints et leurs adjoints, les directeurs du siège et de la DSI, ainsi que les directeurs régionaux et leurs adjoints. Fin 2018, on comptait 135 cadres dirigeants. Cet effectif est en baisse continue depuis fin 2012, notamment en raison de la réforme territoriale intervenue au 1^{er} janvier 2016. Celle-ci a entraîné une réduction du nombre de cadres dirigeants en fonction au niveau régional.

La gestion de ces collaborateurs relève des dispositions du code du travail ainsi que de l'accord du 14 février 2014 relatif aux cadres dirigeants de Pôle emploi. Ce dernier a repris de nombreuses dispositions de l'accord d'évolution du cadre contractuel collectif des cadres dirigeants de l'assurance chômage du 26 juillet 2001. Sur de nombreux points et par comparaison avec celui des cadres de la fonction publique ou d'autres établissements publics, le statut de cadre dirigeant de Pôle emploi apparaît avantageux.

1 - Une rémunération moyenne élevée

Contrairement aux autres salariés de Pôle emploi, les cadres dirigeants ne sont pas placés dans une grille de rémunération⁶¹. Leur rémunération est négociée lors de leur recrutement et elle est revalorisée selon les décisions du directeur général, après examen en comité de direction.

Entre 2012 et 2018, le ratio entre le montant des rémunérations (salaires de base et primes de résultat) versées chaque année et l'effectif des cadres dirigeants est resté assez stable, avec néanmoins une augmentation assez nette en 2018. Le ratio rémunération totale / effectif en ETPT est plus variable, en particulier compte tenu du montant des indemnités de départ plus élevé certaines années.

⁶¹ L'accord relatif aux cadres dirigeants de Pôle emploi du 14 février 2014 (article 8.2) fixe néanmoins un niveau de rémunération minimal : pour un directeur adjoint (directeurs du siège et de la DSI, directeurs régionaux adjoints) : 3,5 fois le salaire minimum conventionnel garanti de la convention collective multiplié par 14,58 mois, soit 79 465,96 € ; pour un directeur (directeurs généraux adjoint et leurs adjoints, directeurs régionaux) : 4,2 fois le salaire minimum conventionnel garanti de la convention collective multiplié par 14,58 mois, soit 95 359,15 €.

En 2018, la rémunération annuelle brute moyenne des cadres dirigeants (salaire de base et prime de résultat) s'établissait à 118 150 €, soit 9 846 € brut par mois, soit un salaire mensuel moyen net de 7 581 € pour les salariés de droit privé (en tenant compte d'un taux de charges sociales de 23 %) et de 8 270 € pour les fonctionnaires détachés (taux de charges sociales de 16 %).

Tableau n° 19 : analyse des rémunérations des cadres dirigeants entre 2012 et 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Salaires et primes de résultat</i>	17 582 894	17 167 033	16 473 212	16 043 732	15 930 764	15 812 687	15 802 505
<i>Primes de mobilité</i>	482 861	423 314	540 239	349 423	659 379	328 643	153 375
<i>Indemnités de départ</i>	151 578	831 606	2 473 418	711 165	1 574 689	1 542 681	897 620
Total des rémunérations	18 217 333	18 421 953	19 486 869	17 104 320	18 164 832	17 684 011	16 853 500
<i>Effectif en ETPT</i>	154,00	153,00	143,08	140,25	138,75	137,00	133,75
<i>Rémunération totale/ETPT</i>	118 294	120 405	136 196	121 956	130 918	129 080	126 007
<i>Salaires et primes de résultat/ETP</i>	114 175	112 203	115 133	114 394	114 816	115 421	118 150

Source : Pôle emploi

Enfin, concernant le niveau d'encadrement le plus élevé, la rémunération moyenne des directeurs généraux adjoints s'établit en 2018 à 168 689 € brut (soit un salaire mensuel brut de 14 057 €). Les rémunérations individuelles dans ce groupe des directeurs généraux adjoints vont de 108 000 € pour la moins élevée à 236 000 € pour la plus élevée pour l'année 2018 (rémunérations en brut)⁶².

⁶² Compte tenu du fait que ces cadres ont des statuts différents (public ou privé), les taux de charge qui s'appliquent sur leurs rémunérations (16 % et 23 %) diffèrent également.

2 - Un dispositif d'accompagnement de la mobilité à réformer

Le statut de cadre dirigeant de Pôle emploi comporte une obligation de mobilité, en particulier pour les cadres des établissements régionaux. L'accord du 14 février 2014 relatif aux cadres dirigeants prévoit de nombreuses dispositions d'accompagnement à la mobilité géographique de ces cadres.

Dispositif d'accompagnement de la mobilité géographique des cadres dirigeants prévu par l'accord du 14 février 2014 relatif aux cadres dirigeants

L'article I définit l'ensemble des aides prévues pour faciliter la mobilité des cadres dirigeants (aides adaptées à la situation, en particulier si la mobilité entraîne, ou non, le déménagement de la famille) :

- préparation d'une future mobilité géographique : voyage de reconnaissance avec le conjoint, si celui-ci doit également déménager (congé de deux jours de repos exceptionnels accolés à un week-end, remboursement des frais - transport, hôtel, repas - selon les règles en vigueur au sein de Pôle emploi) ;
- aide personnalisée proposée concernant la recherche du nouveau logement, l'accompagnement logistique de son installation ainsi que les opérations de libération/revente de l'ancien logement ;
- déménagement : trois jours de congés accordés pour le déménagement et remboursement des frais sous réserve de l'établissement préalable de trois devis ;
- indemnité de réinstallation pour couvrir les dépenses de réinstallation, dans la limite du plafond mensuel de la sécurité sociale multiplié par le nombre de parts ;
- pour une période de maximale de six mois, remboursement des frais d'hébergement et d'un aller et retour par semaine pour le salarié ou le conjoint ;
- dans le cadre de la mobilité, le cadre dirigeant peut bénéficier à sa demande d'un accompagnement à l'installation de sa famille (aide aux démarches administratives, recherches et inscriptions scolaires) ;

- les frais d'agence afférents à la location ou à l'achat de la nouvelle résidence sont pris en charge directement par Pôle emploi sur présentation de facture à concurrence d'un montant identique à celui spécifié dans la convention collective nationale à l'article 26.3. Ce montant ne peut être perçu qu'une seule fois au titre d'un même transfert. Il est soumis aux cotisations sociales et fiscales ;
- si la nouvelle affectation entraîne des frais de double résidence, le montant du loyer, hors charges, de la nouvelle résidence est pris en charge pendant six mois sur justificatifs par Pôle emploi. Ces remboursements sont soumis aux charges sociales et fiscales, conformément à la législation en vigueur. Un prolongement de prise en charge peut être exceptionnellement accordé par la direction générale de Pôle emploi en raison de situations particulières dûment justifiées. En tout état de cause, le versement de l'indemnité ne pourra être poursuivi au-delà du 12^{ème} mois ;
- si le loyer hors charges du nouveau logement est, à conditions de logement équivalentes, supérieur d'au moins 15 % au loyer hors charges précédent, une aide temporaire est accordée, après accord du directeur général adjoint en charge des ressources humaines de Pôle emploi. L'indemnité mensuelle est égale à la différence entre les deux loyers hors charges et est versée pendant six mois. Une aide identique fondée sur une comparaison des valeurs locatives respectives peut être accordée au cadre dirigeant qui quitte un logement dont il est propriétaire ou inversement.

Au-delà des nombreuses dispositions pour accompagner la mobilité, cet accord prévoit aussi une prime de mobilité lorsqu'un cadre dirigeant change d'établissement. Cette prime, prévue par l'accord des cadres dirigeants de l'assurance chômage de 2001, a été reprise dans l'accord négocié en 2014. Son montant, très élevé, est fixé à :

- un mois de salaire pour le cadre dirigeant dont le changement d'affectation n'entraîne aucun changement de domicile ;
- trois mois de salaire pour le cadre dirigeant dont le changement d'affectation entraîne le transfert de la famille ;
- quatre mois de salaire pour le cadre dirigeant qui, pour des raisons personnelles, ne peut transférer sa famille et est obligé de s'installer en double résidence.

Entre 2012 et 2018, le coût total de cette prime est compris entre 153 000 € et 659 000 €. Les deux primes les plus élevées sur la période atteignaient environ 60 000 €, à laquelle s'ajoutaient les autres aides à la mobilité.

**Tableau n° 20 : attribution de la prime de mobilité
des cadres dirigeants (2012-2018)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Montant total (en €)</i>	482 862	423 314	540 239	349 423	659 380	328 643	153 375
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	15	18	17	12	26	16	8
<i>Montant moyen (en €)</i>	32 191	23 517	31 779	29 119	25 361	20 540	19 172

Source : Cour des comptes d'après données Pôle emploi

Pôle emploi justifie le montant élevé de cette prime par la nécessité d'assurer une prise en charge financière partielle des coûts induits par la mobilité imposée à ses cadres dirigeants : « *l'obligation de mobilité est un élément contractuel pour les cadres dirigeants, elle emporte, au-delà des coûts qu'elle génère pour le cadre, des contraintes importantes liées à des changements réguliers de domicile pour lui et éventuellement sa famille ; il paraît parfaitement admissible que l'établissement assure, au regard du bénéfice qu'il en tire, une prise en charge financière partielle* ».

Pôle emploi justifie également la nécessité de couvrir en partie les frais supplémentaires entraînés par le non déménagement de la famille : il considère que la prime équivalente à quatre mois de salaire permet de couvrir les frais supplémentaires (double résidence, trajets) pendant en moyenne 22 mois, alors que les cadres dirigeants sont dans une situation de « célibat géographique » depuis en moyenne cinq ans.

La Cour considère que les mesures d'accompagnement à la mobilité des cadres dirigeants sont déjà très complètes. Dans ce contexte, le montant de la prime de mobilité paraît excessif. La mobilité régulière fait partie des contraintes associées au statut de cadre dirigeant et elle est connue des intéressés lors de leur prise de fonction. Dans ce cadre, rien ne vient justifier une aide financière visant à couvrir des frais supplémentaires induits par des décisions individuelles d'organisation familiale.

La Cour appelle donc à rationaliser le dispositif d'accompagnement de la mobilité des cadres dirigeants.

3 - Des augmentations très rapides de rémunération pour certains directeurs généraux adjoints

L'analyse des rémunérations des cadres dirigeants fait apparaître une évolution très rapide pour certains directeurs généraux adjoints. Plusieurs d'entre eux, encore présents ou ayant quitté l'établissement sur la période 2012-2018, ont bénéficié d'une augmentation sensible de leur rémunération totale (salaire de base + prime de performance), comme le montrent les exemples ci-après : + 43 % en trois ans, + 79 % en cinq ans, + 48 % en trois ans, + 38 % en deux ans, soit des hausses allant de + 12,3% à + 17 % en moyenne annuelle.

Selon Pôle emploi, les décisions de revalorisation du salaire de base et d'attribution de la prime de performance des directeurs généraux adjoints sont prises en fonction :

- des résultats de l'établissement en matière de performance opérationnelle, de performance sociale et de maîtrise des moyens humains et financiers ;
- de la contribution personnelle du cadre dirigeant à la stratégie de l'établissement ;
- de la prise en compte de la complexité du contexte de l'établissement ou de la fonction exercée.

Pôle emploi justifie ces augmentations très nettes de rémunération en soulignant l'extension du périmètre de responsabilité de ces directeurs généraux adjoints sur la période, leur périmètre de management ayant été fortement étendu, et en insistant sur la nécessité de prendre en compte « *les rémunérations pratiquées sur le marché par rapport aux compétences sensibles pour l'établissement* ».

Même si elles sont accompagnées d'une évolution du périmètre de responsabilité des personnes concernées, ces trajectoires de progression salariale paraissent sans lien avec le modèle économique et financier d'un établissement public administratif, fût-il *sui generis*, chargé d'une mission de service public et financé par une subvention d'État et des cotisations sociales.

Les décisions concernant la rémunération des directeurs généraux adjoints relèvent du seul directeur général, après discussion avec le directeur général adjoint chargé des ressources humaines. Ces informations restent confidentielles et elles ne sont pas soumises à l'avis du contrôleur financier, ni du conseil d'administration, ni d'un comité des rémunérations. On ne retrouve un tel mécanisme d'attribution discrétionnaire de revalorisations de rémunération et des primes de performance, de ce montant, par le seul directeur général, dans aucun autre établissement public administratif.

La Cour recommande qu'un comité des rémunérations soit rapidement mis en place pour les plus hautes rémunérations, selon un plafond et des modalités qui pourraient être définies avec l'État et l'Unédic. Ce comité serait chargé d'examiner les rémunérations (salaire de base et primes de résultat) dès que la rémunération globale dépasserait un certain seuil ou un certain taux d'augmentation. Ce comité devrait intégrer des représentants des financeurs et le contrôleur financier. En outre, il serait nécessaire de soumettre ces rémunérations à l'avis du contrôleur financier.

4 - De trop nombreuses attributions de voitures de fonction

En 2018, 121 cadres dirigeants de Pôle emploi bénéficient d'une voiture de fonction. L'attribution d'une voiture de fonction est quasiment systématique lors du recrutement d'un cadre dirigeant ou de l'accession d'un cadre supérieur au niveau de cadre dirigeant.

Contrairement aux véhicules de service, dont l'usage est mutualisé entre les salariés et limité aux nécessités du service, l'attribution d'un véhicule de fonction est personnelle car il peut être utilisé pour des besoins privés. L'instruction du 24 mars 2011 prévoit que « *le véhicule de fonction peut être utilisé à titre personnel. Il peut être conduit par toute personne possédant un permis de conduire, et pour tout déplacement* ». Pôle emploi prend à sa charge tous les frais associés en dehors des coûts d'essence, de péage et de parking liés à l'utilisation personnelle du véhicule⁶³.

Pour 2018, le coût du parc de véhicules de fonction s'est élevé à :

- 517 400 € au titre des charges de fonctionnement des véhicules en location longue durée ;
- 491 533 € au titre des dépenses d'investissement et des charges de fonctionnement des véhicules en propriété ;
- 189 829 € au titre de l'amortissement des véhicules en propriété.

⁶³ L'instruction précise que « *l'agent dispose d'une carte de carburant dont il doit obligatoirement se servir pour ses prises de carburant, pour le règlement des péages et pour le règlement des parkings à des fins professionnelles. La consommation de carburant pour les déplacements personnels est à la charge de l'agent. Il ne doit pas effectuer d'enlèvement de carburant durant les congés et les week-ends* ».

Les modalités de gestion des voitures de fonction et des véhicules de service sont définies dans plusieurs circulaires⁶⁴ du Premier ministre. Par les exemples donnés, les circulaires de 2015 et 2017 montrent que l'attribution de voitures de fonction est désormais réservée aux plus hautes fonctions. Ainsi, « *les membres des cabinets ministériels ne peuvent prétendre à l'attribution d'un véhicule de fonction à l'exception du directeur de cabinet qui peut disposer d'un véhicule de type compact (segment M1). Dans les administrations centrales, les directeurs généraux et le secrétaire général pourront disposer d'un véhicule familial (segment M2). Les autres directeurs pourront disposer d'un véhicule de type compact (segment M1)* ».

Dans ses échanges avec la mission interministérielle pour la gestion du parc automobile, qui n'a pas fait de commentaires sur la taille du parc de véhicules de fonction, Pôle emploi a justifié l'importance de sa flotte de voitures de fonction par un avantage acquis : « *l'attribution d'un véhicule de fonction aux cadres dirigeants constitue un élément de rémunération ancré dans la politique des ressources humaines de l'établissement* ».

Dans ses échanges avec la Cour, Pôle emploi avance également qu'en l'absence de ces véhicules de fonction, Pôle emploi « *devrait supporter le coût et la gestion des remboursements des frais kilométriques ou augmenter son parc de véhicules de service* » et que « *l'économie potentielle réalisée [par la réduction du nombre de voiture de fonction] rendrait plus difficile le recrutement à l'externe notamment sur les postes en direction générale de hauts potentiels qui dans le secteur privé bénéficient en général de cet avantage* ».

Ces arguments semblent peu pertinents dans le contexte d'économies nécessaires des dépenses publiques réaffirmé dans les circulaires de 2015 et 2017. Il est important que Pôle emploi revoie cette instruction interne dans cet esprit. Un ajustement du parc de voitures de service devrait pouvoir répondre aux besoins de déplacement des cadres.

5 - Des ruptures conventionnelles très favorables en fin de carrière

La modalité la plus répandue de départ des cadres dirigeants de Pôle emploi est la fin du contrat de travail dans le cadre d'une rupture

⁶⁴ Circulaire n° 5767/SG du 16 février 2015 relative à la mutualisation et à l'optimisation du parc automobile de l'État et des opérateurs ; circulaire n° 5928/SG du 20 avril 2017 relative à la gestion du parc automobile de l'État, des établissements publics de l'État et autres organismes.

conventionnelle⁶⁵. Depuis 2012, 45 cadres dirigeants ont bénéficié de cette disposition et seuls 21 sont partis volontairement à la retraite.

Tableau n° 21 : modalités de départ des cadres dirigeants entre 2012 et 2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	
								Nb total	%
<i>Départ volontaire en retraite</i>	2	5	3	2	2	5	2	21	21 %
<i>Mise à la retraite par l'employeur</i>						1		1	1 %
<i>Départ en rupture conventionnelle</i>	2	5	15	3	8	7	5	45	46 %
<i>Licenciement</i>					1			1	1 %
<i>Démission</i>	2	1				2	8	13	13 %
<i>Fin de détachement</i>	2	1	2	2	2	1	1	11	11 %
<i>Fin de période d'essai</i>				1	1			2	2 %
<i>Période probatoire</i>					1	1		2	2 %
<i>Décès</i>		1	1					2	2 %
Total	8	13	21	8	15	17	16	98	

Source : Pôle emploi

L'analyse des dossiers individuels montre que la rupture conventionnelle intervient souvent en toute fin de carrière, vers 60 ou 61 ans, se substituant ainsi au départ à la retraite.

⁶⁵ La rupture conventionnelle est une procédure qui permet à l'employeur et au salarié de convenir en commun des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie. Elle n'est possible que pour les contrats de travail à durée indéterminée (CDI).

De façon générale, Pôle emploi applique les dispositions définies dans l'accord des cadres dirigeants du 14 février 2014 présentées dans l'encadré ci-après. Dans les cas analysés, les salariés sont communément dispensés de travailler mais intégralement rémunérés pendant la période de préavis.

Dispositions de l'accord cadres dirigeants du 14 février 2014

L'indemnité de rupture conventionnelle est fixée au même niveau que l'indemnité de licenciement définie par l'article 10 de l'accord cadre. Pour tenir compte des conditions particulières de son emploi, tout cadre dirigeant comptant au moins deux ans d'ancienneté en qualité de cadre dirigeant reçoit une indemnité calculée comme suit :

- 0,9 mois du dernier traitement mensuel brut par année d'ancienneté en qualité de cadre dirigeant avant l'âge de 50 ans ;
- 1,8 mois d'indemnité du dernier traitement mensuel brut par année d'ancienneté accomplie à partir de l'âge de 50 ans en qualité de cadre dirigeant.

L'indemnité de licenciement est plafonnée à 18 mois du dernier traitement mensuel brut.

L'article 9 fixe la durée du préavis à :

- six mois pour les cadres dirigeants sur une fonction de directeur ;
- quatre mois pour les cadres dirigeants sur une fonction de directeur adjoint.

La négociation de ruptures conventionnelles en toute fin de carrière, du fait des conditions financières très avantageuses qu'elles prévoient (l'indemnité de rupture conventionnelle atteint souvent le plafond de 18 mois de salaire), paraît très favorable aux salariés.

Pendant cette période, le nombre de cadres dirigeants de Pôle emploi a diminué, notamment du fait de la fusion initiale puis de la réforme territoriale qui ont entraîné une diminution des postes de direction. Lors de l'enquête de la Cour, Pôle emploi a ainsi mis en avant la suppression des postes qu'ils occupaient après le départ des cadres dirigeants.

Sur la période, trois cas de ruptures conventionnelles encore plus favorables ont été relevés. Ces salariés, âgés de 58 ans à 61 ans, ont bénéficié d'indemnités supérieures à 18 mois de salaire. Ils ont été également dispensés de travailler pendant six ou neuf mois, tout en conservant le bénéfice de leur salaire et de leur voiture de fonction. Au total, le coût de leur départ, en additionnant l'indemnité de rupture conventionnelle, le salaire correspondant à la période non travaillée et

l'indemnité de jours de congés non pris, a atteint des montants très importants pour les collaborateurs d'un établissement public administratif, soit respectivement 348 000 €, 432 000 € et 531 000 € (montants exprimés en brut).

Pôle emploi justifie les conditions de rupture conventionnelle de ces trois salariés par leur position particulière sur des postes à haut niveau de responsabilité supprimés à la suite de réorganisations, par le risque contentieux lié à un déclassement et par l'économie globale générée par la rupture du contrat de travail intervenue dans ce cadre au regard du coût global de leur rémunération qui aurait été très élevée jusqu'à 70 ans, seul âge à partir duquel l'employeur peut mettre un salarié à la retraite d'office.

Alors que les dispositions des accords sur les cadres dirigeants sont déjà avantageuses, les modalités négociées à titre individuel paraissent particulièrement favorables et en décalage avec les exigences d'économies et de mesure imposées au secteur public depuis plusieurs années.

Les dispositions prévues dans la convention collective nationale, et dans les accords qui lui sont rattachés, sont à l'origine de nombreuses difficultés (temps de travail, autorisations d'absence exceptionnelles, crédits syndicaux, dispositif d'accompagnement à la mobilité, etc.) qu'il conviendrait de réduire.

La convention collective a été négociée à la création de Pôle emploi, dans un contexte où le Gouvernement, pour permettre la réalisation du projet de fusion entre l'ANPE et les Assédic, avait affirmé sa volonté de retenir le meilleur des deux statuts. Ainsi, lors de la discussion du projet de loi devant l'Assemblée nationale, la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi avait affirmé qu'elle « *souhaitait que la nouvelle convention collective emprunte aux meilleurs des deux régimes en vigueur* ». Par la suite, la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 portant création de Pôle emploi imposait la garantie des avantages individuels acquis des salariés des Assédic dans la future convention collective de Pôle emploi (cf. article 7, alinéa II).

En outre, les modalités spécifiques de sa dénonciation rendent la renégociation très difficile. Selon Pôle emploi, « *la convention collective ne peut être revue que si les organisations syndicales acceptent majoritairement les modifications portées par un nouvel accord ; il est totalement improbable que ces organisations acceptent, sans contreparties nouvelles, de réduire les avantages que produit l'actuelle CCN⁶⁶* ». La prise en compte des recours contentieux possibles conduirait selon ses estimations à un délai global de renégociation de presque deux ans.

⁶⁶ Convention collective nationale.

En dépit de ces difficultés, alors que la fusion des organismes date de plus de dix ans et que 37 % de l'effectif présent fin 2018 a été recruté après la création de Pôle emploi, la Cour, tout en ne méconnaissant pas les difficultés d'une renégociation, encourage l'établissement à corriger les dispositions les plus dérogatoires de la convention collective et des accords qui lui sont rattachés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours de la période sous revue, la situation financière de Pôle emploi s'est améliorée, portée par des ressources dynamiques (+ 12,4 % entre 2012 et 2018) en provenance de l'État (+ 3,3 %) et surtout de l'Unédic (+ 13 %), qui atteignent 5,5 Md€ en 2018. Les résultats ont été positifs pour toutes les années, hors 2012 et 2016.

La masse salariale atteint 3,2 Md€ en 2018, soit 73,6 % des dépenses de fonctionnement. Elle a augmenté de 9,9 % (+ 291 M€) entre 2012 et 2018, essentiellement en raison d'un effet volume mais également du fait des deux revalorisations de la valeur du point de Pôle emploi et du surcoût lié à la nouvelle classification. Entre 2012 et 2018, le coût moyen d'un ETPT a augmenté de 4,9 %.

La rémunération des personnels est peu liée à leurs performances. Il est dommage que celle des directeurs d'agence, qui assurent au quotidien la bonne organisation de l'activité, ne prenne pas en compte les résultats opérationnels de leur agence. En outre, le montant total des engagements sociaux, comptabilisés en provisions ou hors bilan, s'élève à plus de 1,4 Md€ fin 2018 et n'est pas couvert par les fonds propres de l'établissement.

L'analyse des marchés publics montre qu'il reste des marges de progrès, notamment dans l'anticipation des délais des marchés de la DSI et dans la capacité à remettre en concurrence plus régulièrement et plus systématiquement les prestataires.

La période sous revue a été intense sur le plan de la gestion des ressources humaines, avec deux importantes vagues de recrutement en 2013 et 2014, la spécialisation des conseillers, l'adaptation progressive des outils de gestion des parcours professionnels et le redéploiement de moyens au profit de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par la mise en œuvre de la trajectoire gestion des droits.

La gestion des cadres dirigeants reste marquée par des pratiques héritées des circonstances particulières de la fusion, qui ne sont pas acceptables onze ans après, dans le contexte d'économies imposées à l'ensemble du secteur public depuis plusieurs années. Pôle emploi doit réformer le système d'accompagnement de la mobilité des cadres dirigeants, mettre fin à l'affectation systématique de voitures de fonction et limiter très fortement la pratique des ruptures conventionnelles en toute fin de carrière. De surcroît, le constat de très fortes revalorisations de rémunération accordées à certains cadres dirigeants appelle à assurer une meilleure information des tutelles et à mettre en place sans délai un contrôle des rémunérations.

Les ressources humaines de Pôle emploi présentent un important potentiel de temps de travail inexploité : le temps de travail des salariés est inférieur de 2,5 % à la durée légale de 1 607 heures, les absences au travail sont en hausse continue et atteignent un niveau très élevé, et les moyens consommés par le dialogue social, en hausse constante depuis 2012, représentent 2,5 % des ETPT en 2017. Le Gouvernement a annoncé à l'été 2019 une nouvelle hausse de 1 000 emplois, qui devaient être affectés à l'accompagnement des entreprises. Dans l'analyse des besoins liés à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi à la suite de l'épidémie de Covid-19, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble des moyens de Pôle emploi, y compris le potentiel de temps de travail inexploité.

Le Gouvernement a également décidé une hausse de la contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi, qui est passée de 10 % à 11 % des contributions finançant l'assurance chômage au 1^{er} janvier 2020. Ce mode de financement, dont la part majoritaire est fondée sur un pourcentage des ressources de l'assurance chômage, a conduit à augmenter le financement de Pôle emploi en période de croissance économique⁶⁷. En sens inverse, il conduira à réduire les moyens de Pôle emploi en 2022 compte tenu de la baisse prévisible des recettes du régime liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020. La définition d'une trajectoire financière pluriannuelle pour l'établissement permettrait de mieux adapter les conditions de financement de Pôle emploi au contexte économique et de maintenir une gestion exigeante de ses dépenses.

⁶⁷ Avec un décalage temporel : la contribution versée l'année n est assise sur les ressources de l'année n-2.

La Cour formule les recommandations suivantes :

2. *sécuriser le renouvellement des marchés de la DSI en anticipant les délais nécessaires à la passation des contrats ou des avenants ;*
 3. *renégocier l'accord national sur l'organisation et l'aménagement du temps de travail pour respecter la durée légale du temps de travail annuel ;*
 4. *intensifier les actions de lutte contre l'absentéisme ;*
 5. *mieux encadrer les moyens alloués au dialogue social ;*
 6. *rationaliser le dispositif d'accompagnement de la mobilité des cadres dirigeants pour en diminuer le coût ;*
 7. *mettre en place un contrôle de la rémunération des cadres dirigeants en créant un comité des rémunérations et soumettre ces rémunérations à l'avis du contrôleur financier au-delà d'un certain seuil ;*
 8. *mettre fin à l'affectation systématique de véhicules de fonction aux cadres dirigeants ;*
 9. *limiter le recours aux ruptures conventionnelles en toute fin de carrière pour les cadres dirigeants et soumettre les accords de rupture conventionnelle au visa du contrôleur financier.*
-

Chapitre III

Des objectifs pour la plupart atteints mais un manque d'ambition des cibles

L'appréciation de la pertinence de la stratégie de Pôle emploi suppose la mise en place d'une démarche efficace de suivi de la performance des actions. Celle-ci doit prendre en compte les enjeux qui tiennent aux missions de l'établissement et permettre le suivi des orientations fixées.

L'examen de la performance des actions de Pôle emploi est un exercice complexe. L'efficacité de l'établissement dépend de la conjoncture économique mais aussi des priorités portées par d'autres acteurs publics, comme les régions, et des stratégies mises en place par les employeurs ou leurs représentants (par exemple les branches professionnelles).

Par ailleurs, une partie des missions qui lui sont confiées en matière d'accompagnement, d'intermédiation et de référencement des offres d'emploi est également assurée par des prestataires privés dont le poids n'a cessé de croître ces dernières années. Identifier les sujets sur lesquels il est possible de mesurer la performance propre de Pôle emploi, même si l'équilibre est délicat à établir, reste indispensable, compte tenu de son importance et du niveau de priorité de la politique publique à laquelle il participe.

La plupart des pays de l'OCDE ont adopté une démarche de pilotage de leur service public de l'emploi construite autour d'indicateurs de performance généralement stables sur plusieurs années.

Une démarche commune à la plupart des services publics de l'emploi de l'OCDE

Les démarches de pilotage mises en place sont centrées sur trois enjeux : accroître les transitions vers l'emploi, réduire la durée du chômage et les coûts associés, notamment d'allocation chômage.

La plupart des pays européens utilisent des indicateurs de performance de nature variée et en nombre relativement limité, organisés autour de quatre grands types de données :

- les indicateurs de production qui mesurent l'activité directe du service public de l'emploi mais pas son succès ;
- les indicateurs de processus qui concernent la qualité des services : par exemple le délai moyen entre l'inscription et le premier entretien, le délai moyen d'entrée en formation ou encore le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de l'accompagnement proposé⁶⁸ ;
- les résultats intermédiaires qui mesurent l'activité immédiate du service public de l'emploi (par exemple le nombre d'emplois pourvus ou encore le nombre de demandeurs d'emploi placés) ;
- les résultats finaux en lien avec la manière dont le service public de l'emploi doit améliorer le fonctionnement du marché du travail (par exemple le taux d'emploi ou le taux de chômage).

Les indicateurs stratégiques de performance sont déterminés le plus souvent au niveau national⁶⁹ (ou régional dans le cas d'organisations décentralisées) dans le cadre de conventions pluriannuelles ou de contrats de gestion, parfois en concertation avec les partenaires sociaux.

⁶⁸ Il y a plusieurs façons de mesurer la satisfaction en fonction de la taille de l'échantillon interrogé et du rythme d'interrogation.

⁶⁹ Au Royaume-Uni, par exemple, c'est le ministère du travail et des retraites qui définit des objectifs annuels de performance pour les agences locales. En Belgique, des contrats de gestion pluriannuels régissent les relations entre les régions ou communautés et les opérateurs locaux, tandis qu'en Suisse un accord de collaboration est passé entre chaque canton et le niveau confédéral.

I - La mesure de la performance dans les conventions successives

A - La convention tripartite 2012-2014

Pour mesurer la performance, la convention tripartite 2012-2014 retenait 15 indicateurs principaux (ICT 1 à ICT 15) portant sur les taux de retour à l'emploi, l'offre de service aux demandeurs d'emploi, l'indemnisation, l'offre de service aux entreprises et l'efficience (cf. encadré ci-après et annexe n° 2).

Les indicateurs de la convention tripartite 2012-2014⁷⁰

- trois indicateurs sur le retour à l'emploi : le taux de sortie vers l'emploi durable, avec une déclinaison spécifique pour les demandeurs d'emploi de longue durée ; la part des demandeurs d'emploi de longue durée, avec une déclinaison spécifique pour les jeunes et les seniors ; le nombre de demandeurs d'emploi de très longue durée (plus de deux ans) ;
- trois indicateurs relatifs à l'offre de services aux demandeurs d'emploi : le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services à leurs besoins ; le taux de sortie vers l'emploi durable six mois après une formation prescrite par Pôle emploi et un indicateur d'activité : le taux des entretiens d'inscription et de diagnostic réalisés dans les dix jours ouvrés après le premier contact avec Pôle emploi ;
- deux indicateurs relatifs à l'indemnisation : le taux de premiers paiements dans les délais ; le taux de demandeurs d'emploi se déclarant satisfaits de l'information relative à leur indemnisation ;
- cinq indicateurs relatifs à l'offre de services aux entreprises : la part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par le demandeur d'emploi ; la part des demandeurs d'emploi disposant d'un *curriculum vitae* en ligne ; le délai moyen de satisfaction des offres ; le taux de satisfaction des offres avec présélection par Pôle emploi ; le taux de satisfaction des employeurs clients sur l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins ;
- deux indicateurs d'efficience : le taux des ETP de Pôle emploi dédiés à la production de services sur les ETP totaux de Pôle emploi ; le temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, calculé sur la base de l'analyse des emplois du temps des conseillers.

⁷⁰ Sauf pour les indicateurs ICT 1 et 1 bis, les cibles étaient déterminées dès la signature de la convention. Pour l'ICT 1, un modèle économétrique a été élaboré pour neutraliser l'effet de la conjoncture sur le retour à l'emploi. Cet indicateur mesure ainsi la performance de Pôle emploi en termes de nombre de retours à l'emploi, en comparaison avec le nombre de retours à l'emploi qui auraient été constatés à conjoncture constante.

Pour une majorité des indicateurs, les résultats de Pôle emploi se sont améliorés sur la durée de mise en œuvre de la convention (cf. annexe n° 2). Pour 7 indicateurs sur 15, les objectifs fixés ont été atteints ou dépassés. Néanmoins, pour cinq indicateurs, les objectifs fixés dans la convention n'ont pas été atteints.

En outre, les résultats se sont dégradés pour plusieurs indicateurs, en particulier s'agissant du chômage de longue durée, notamment des séniors.⁷¹ Or, le service public de l'emploi devrait viser à améliorer aussi ses performances à l'égard des demandeurs d'emploi de longue durée afin que leur ancienneté dans le chômage ne détériore pas fortement leur capacité de retour à l'emploi.

B - La convention tripartite 2015-2018

La convention tripartite 2015-2018 comportait 14 indicateurs⁷² dont plusieurs indicateurs modifiés, et notamment les cinq qui n'avaient pas atteint la cible lors de la précédente convention.

Évolution des indicateurs pour la convention tripartite 2015-2018⁷³

- retour à l'emploi : création du taux de retour à l'emploi (durable ou non) en plus de l'indicateur sur le retour à l'emploi durable ; la définition de l'indicateur sur le chômage de longue durée est modifiée pour mieux correspondre à la réalité du chômage de longue durée (12 mois sans activité au cours des 15 derniers mois) ; la déclinaison de cet indicateur pour les publics jeunes et séniors est supprimée ; l'indicateur sur le chômage de très longue durée est supprimé ;

⁷¹ La part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription a augmenté de 0,5 point et atteint 43,2 %. Pour les séniors, cette part atteint 58,7 % (pour une cible à 50 %). La moyenne mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois, au lieu de baisser de 100 000, a augmenté de plus de 200 000 pour atteindre 791 661 par mois.

⁷² Cf. annexe n° 3 : Résultats des indicateurs de la convention tripartite pour les années 2015 à 2018.

⁷³ Les objectifs fixés à Pôle emploi ne sont plus fixés dès le démarrage de la convention tripartite, sauf pour l'indicateur concernant le taux de sortie en emploi durable après formation (ICT4) pour lequel un objectif de hausse de 1,6 point par an est fixé. Pour les autres indicateurs, seules les cibles pour l'année 2015 sont inscrites dans la convention, les cibles annuelles devant être fixées par le comité de suivi de la convention tripartite.

- offre de services aux demandeurs d'emploi : l'indicateur d'activité sur le taux d'entretiens réalisés sous 10 jours est supprimé ; un indicateur sur le nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif (renforcé, global, AIJ⁷⁴) est créé ; le périmètre de l'indicateur de satisfaction est plus large (taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient). En outre, une déclinaison de l'ICT 4 (retour à l'emploi durable après formation) est créée en cours de convention sur le retour à l'emploi après formation quelle que soit la qualité de l'emploi (durable ou non) ;
- indemnisation : création d'un indicateur sur le taux de conformité du traitement de la demande d'allocation avec incidence financière ;
- offre de services aux entreprises : les cinq indicateurs sont remplacés par trois nouveaux : le taux de satisfaction porte désormais sur la dernière opération de recrutement ; création de deux indicateurs sur la part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi et sur la part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi ;
- l'efficacité, seul l'indicateur sur le temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, est conservé ;
- la satisfaction : création d'un nouvel indicateur sur les services numériques.

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* ». Il est regrettable que cette recommandation n'ait pas été suivie, d'autant plus que le chômage de longue durée a continué de progresser sur la période 2015-2018.

Dans leur grande majorité, les indicateurs progressent régulièrement sur la période de la convention (cf. annexe n° 3). Alors que l'objectif annuel fixé en 2015 n'était pas atteint pour cinq d'entre eux, on n'en comptait plus que deux en 2016 et un seul en 2018.

Pour les indicateurs de satisfaction, les objectifs fixés sont dépassés (sauf pour l'indicateur relatif à la satisfaction des employeurs en 2016 et 2018). On note en particulier des taux de satisfaction très élevés pour les services numériques (90 % en 2018).

⁷⁴ Accompagnement intensif jeunes.

L'évolution des résultats appelle cependant plusieurs remarques.

Pour l'indicateur sur le chômage de longue durée (ICT 3), la cible a été atteinte pour l'ensemble des années de la convention, alors que le nombre de chômeurs de longue durée a augmenté très nettement entre 2014 et 2015. Il baisse depuis 2015, mais restait en 2018 au-dessus du niveau de 2014. L'objectif fixé pour cet indicateur a été déterminé à partir d'un modèle économique avec un plafond qui a augmenté jusqu'en 2017. Alors que le taux de chômage baissait sur les dernières années, on peut regretter que la cible de réduction du chômage de longue durée n'ait pas été, sur cette période, plus ambitieuse.

Concernant le taux d'accès à l'emploi six mois après la sortie de formation, les résultats sont fluctuants d'une année sur l'autre. Ils sont compris entre 28,1 % et 33,3 % pour l'accès à l'emploi durable et entre 55,1 % et 59, % pour l'accès à l'emploi. Alors que des moyens très importants sont mis en œuvre pour la formation des demandeurs d'emploi, qui est considérée comme un levier majeur de retour à l'emploi, les cibles fixées sont peu ambitieuses. La convention signée prévoyait pour l'accès à l'emploi durable une augmentation annuelle de 1,6 point par an. Finalement, les cibles déterminées en comité de suivi sont plus faibles et baissent parfois d'une année sur l'autre entre 2015 et 2018. Les cibles relatives à l'accès à l'emploi sont également plus faibles en 2017 et 2018 qu'en 2016, dans un contexte de baisse du chômage. Pôle emploi a indiqué à la Cour que les cibles ont été revues à la baisse dans un contexte de forte mobilisation en faveur de la formation, qui a conduit à mettre en formation des publics plus fortement éloignés de l'emploi.

Les cibles des deux indicateurs portant sur la part des offres en accompagnement ont été très rapidement dépassées et n'ont été réévaluées qu'en 2017.

Enfin, le nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif a également dépassé les objectifs chaque année. Néanmoins, l'enquête de terrain et la publication des données relatives au nombre de demandeurs d'emploi suivis ou accompagnés par chaque conseiller (c'est-à-dire la taille des « portefeuilles ») montrent les limites de la définition retenue pour l'accompagnement renforcé. En effet, des demandeurs d'emploi sont considérés en accompagnement renforcé au sein de portefeuilles de taille très variable, pouvant aller de 80 à plus de 200 demandeurs d'emploi. Dès lors, le simple décompte des demandeurs d'emploi en accompagnement intensif ne paraît pas pertinent pour évaluer l'effort réel en matière d'accompagnement renforcé.

D'un point de vue global, pour la quasi-totalité des indicateurs stratégiques de Pôle emploi, les résultats se sont améliorés sur la période 2012-2018 ; les cibles ont été atteintes ou dépassées à fin 2018.

La Cour constate cependant que :

- les cinq indicateurs qui n'avaient pas atteint la cible sur la convention tripartite 2012-2014 ont tous été modifiés sur la convention tripartite 2015-2018 ;
- le suivi du chômage de longue durée a été allégé dans la convention 2015-2018 ;
- certaines cibles ont manqué d'ambition (notamment concernant l'efficacité de l'entrée en formation pour le retour à l'emploi) ;
- ces indicateurs n'ont pas permis de suivre l'effort réellement consacré par l'établissement à l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

II - Plusieurs enjeux majeurs absents de la démarche de performance

A - Une démarche qui a permis d'accompagner la transformation de l'opérateur

La construction de la démarche de performance de Pôle emploi présente certes des gages d'efficacité, mais aussi une réelle limite : celle de ne pas intégrer des enjeux majeurs de son activité.

1 - L'efficacité d'une approche déclinée à tous les échelons

Le nombre resserré des indicateurs stratégiques (14) compris dans la démarche de performance de Pôle emploi s'inscrit dans une volonté d'efficacité. Il s'agit de centrer l'examen de la performance autour d'éléments permettant de mesurer l'impact de son action sur ses objectifs les plus significatifs en matière d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des employeurs.

Le choix d'une approche aussi ciblée distingue Pôle emploi d'autres grands opérateurs de service public. En comparaison, la convention d'objectifs et de gestion de l'Acoss 2018-2022 prévoit une liste de 43 indicateurs assortis de fiches thématiques, celle de la Cnaf pour la même période compte quant à elle 30 indicateurs.

La démarche de performance facilite la lisibilité des orientations de Pôle emploi et la cohérence du pilotage d'un organisme encore marqué par la fusion entre l'ANPE et les Assédic. Le nombre réduit d'indicateurs simplifie également la déclinaison de ceux-ci à chaque échelon d'intervention (direction régionale, direction territoriale, agence). Cette approche constitue ainsi un élément fort de la cohérence du réseau.

Cette démarche est suivie par le conseil d'administration⁷⁵, destinataire chaque année d'un rapport de synthèse retraçant les résultats atteints sur les 14 indicateurs stratégiques. L'examen des résultats de chacun des indicateurs est d'ailleurs le premier point à l'ordre du jour de chaque conseil d'administration.

Les indicateurs stratégiques sont déclinés et suivis à tous les échelons et en premier lieu au niveau des 17 directions régionales et des directions territoriales qui leur sont rattachées. Ils sont au centre du dialogue de gestion entre le siège et les directions régionales qui détermine les moyens et les objectifs confiés chaque année à celles-ci. Chaque région élabore un document de synthèse nommé « revue de performance ». Ce document présente, pour chaque indicateur, les résultats, les conditions de mises en œuvre et les explications des éventuels écarts à la cible.

De même, au niveau territorial, ces indicateurs sont présentés comme le premier outil de pilotage des agences. Les cibles, comme les résultats, sont déclinés au niveau de chaque agence. Des revues de performance sont également organisées régulièrement entre les directions territoriales et les agences pour passer en revue les résultats des 14 indicateurs de la convention tripartite et apporter des ajustements si besoin.

Outre la contribution au pilotage du réseau, la démarche de performance est devenue un outil de management à tous les échelons. Elle sert de référence en matière d'évaluation des directeurs régionaux, des directeurs territoriaux et des directeurs d'agence. Pour les directeurs régionaux et territoriaux, l'atteinte des résultats est prise en compte dans la détermination de leur prime annuelle de résultat⁷⁶.

⁷⁵ La mise en œuvre de la démarche de performance relève également des sujets suivis par le comité d'évaluation de Pôle emploi.

⁷⁶ La prime repose pour 25 % sur l'appréciation de la contribution individuelle du directeur régional ou du directeur régional adjoint à la stratégie de l'établissement et 75 % sur la performance globale de son établissement.

Le pilotage de cette démarche de performance a ainsi servi de levier pour accompagner la transformation de l'opérateur tant dans son organisation, que dans le contenu de ses métiers et des services proposés.

2 - Une organisation et des outils qui accompagnent la mise en œuvre interne de la démarche de performance

Le pilotage de la démarche de performance a fait l'objet d'une organisation et d'outils spécifiques.

À l'échelon central, le pilotage de la démarche et l'animation du réseau qui en découle sont portés par la direction chargée du réseau. Elle accompagne le dialogue de gestion entre le siège et les régions construit autour de trois moments-clé : la préparation, le bilan à mi-année et celui de fin d'année. Elle compte en son sein un responsable du dialogue de performance et de l'affectation des ressources⁷⁷, chargé de l'animation et du dialogue de gestion avec les directions régionales, et une direction du pilotage, de la performance et de l'organisation du travail. Cette direction est notamment chargée des enjeux de modélisation et d'appui au pilotage de proximité⁷⁸.

Ce cadre d'organisation s'appuie sur différents outils, dont le dispositif de remontée de données SISP2, qui interroge les bases de données des différentes applications métier. Un référentiel de performance comparée a également été mis en place pour évaluer de manière plus fine les résultats des agences au regard de leurs spécificités⁷⁹.

3 - Des agences au centre de la démarche de performance mais ne disposant pas de tous les leviers d'action

Bien que ces indicateurs soient suivis à chaque niveau d'intervention, l'échelon majeur de leur application reste celui de l'agence. L'essentiel de ces indicateurs se rattache en effet aux métiers de Pôle emploi en matière d'accompagnement et d'indemnisation, tels qu'ils sont mis en œuvre dans les agences. La déclinaison des indicateurs par

⁷⁷ Le responsable du dialogue de performance et de l'affectation des ressources est appuyé par trois correspondants réseau.

⁷⁸ Il existe par ailleurs des directions chargées du pilotage et de la performance au niveau de chaque région. Celles-ci jouent le même rôle d'animation et de supervision du réseau local et produisent les revues régionales de performance.

⁷⁹ Les agences sont classées en 10 groupes selon le contexte socio-économique et la structure de la demande d'emploi en fin de mois (DEFM).

agence et le pilotage de proximité constituent dès lors un élément essentiel pour que les objectifs fixés à l'opérateur soient atteints. Les indicateurs de satisfaction, dont le rôle est désormais central, dépendent de l'appréciation par le public du service qui leur est rendu par les conseillers de Pôle emploi.

Il convient de noter l'important niveau d'appropriation de cette démarche non seulement par les directeurs d'agence et leurs cadres⁸⁰ mais aussi par la grande majorité des conseillers. Ces derniers connaissent très souvent les indicateurs dans leur intitulé et disent y porter une grande attention.

Les résultats atteints par l'agence sont présentés tous les mois en réunion d'équipe. Les *verbatim* qui accompagnent les indicateurs de satisfaction font l'objet d'une attention particulière des cadres de l'agence et sont appréciés par de nombreux conseillers qui y voient un retour concret de leur action quotidienne. Outre les indicateurs se rapportant à la satisfaction, l'indicateur relatif au délai de paiement de l'allocation fait l'objet d'un suivi privilégié. Le règlement des questions d'indemnisation est en effet présenté comme le préalable à la mise en place d'un accompagnement de qualité. Cet indicateur est aussi suivi pour éviter l'accumulation des tensions dans les espaces d'accueil de Pôle emploi : celles-ci sont d'autant plus vives que les difficultés d'indemnisation sont plus nombreuses.

Le niveau globalement élevé des résultats et, en particulier de ceux concernant la satisfaction des demandeurs d'emploi, a contribué selon plusieurs cadres à développer « une forme de fierté » pour les conseillers qui travaillent au sein d'un organisme dont l'action est régulièrement critiquée.

Tout en reconnaissant l'intérêt de cette démarche, de nombreux salariés, et notamment les cadres, soulignent toutefois que l'absence de lien entre le régime indemnitaire individuel et l'atteinte des objectifs en constitue une limite. Les résultats en matière de performance jouent certes un rôle central dans la définition des objectifs et l'évaluation des directeurs d'agence et des cadres de l'équipe locale de direction⁸¹ (ELD) mais ils restent sans conséquences financières pour l'encadrement de proximité⁸².

⁸⁰ L'ensemble des cadres d'une agence est regroupé au sein de l'équipe locale d'encadrement : ELD.

⁸¹ Ils sont évalués par le directeur d'agence.

⁸² Les directeurs territoriaux déterminent des objectifs annuels qui font l'objet d'un suivi mensuel pour chaque directeur d'agence. Les cadres de l'ELD se voient quant à eux fixer des objectifs en fonction de la dominante sur laquelle ils sont positionnés.

La démarche de performance joue également un rôle notable dans l'évaluation des conseillers, ce qui est logique puisque l'action de chacun d'eux détermine l'atteinte des résultats globaux de l'opérateur. Pour autant, aucun objectif chiffré ne leur est assigné. Plusieurs cadres entendus au cours de cette enquête indiquent subir une forme de pression pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés alors qu'ils estiment ne pas disposer de leviers d'incitation suffisants, sur le plan financier notamment, dans la gestion de leurs équipes.

Enfin, la performance des agences reste appréciée de manière globale. Elle n'est pas déclinée au niveau de chaque conseiller, ce qui pourrait techniquement se concevoir mais entraînerait une évolution sensible de la position de l'encadrement et des conseillers.

B - Une approche centrée sur les résultats et les taux de satisfaction mais qui présente des limites

1 - La difficulté d'un pilotage uniquement fondé sur des indicateurs de résultats

La seconde orientation forte dans la construction de la démarche de performance est de ne retenir que des indicateurs de résultat. Ce choix, porté avec beaucoup de volontarisme par Pôle emploi, constitue selon l'établissement un gage d'efficacité et garantirait une plus grande transparence dans l'évaluation de son action.

Or, la convention tripartite prévoit, en plus des 14 indicateurs stratégiques, des indicateurs d'éclairage. La construction même de la convention suggère ainsi que la lecture des 14 indicateurs seuls ne suffit pas pour apprécier l'efficacité de l'opérateur et que des données complémentaires sont nécessaires. Les indicateurs d'éclairage de la convention tripartite 2015-2018 comportent notamment des informations importantes sur le délai d'accès aux dispositifs ou sur la déclinaison de résultats par modalités d'accompagnement. Ces indicateurs ne sont pas circonscrits à la logique de résultat et comprennent de nombreux éléments se rapportant au suivi de l'activité ou les moyens⁸³.

⁸³ À titre d'exemple, les deux indicateurs d'éclairage associés à l'ICT 14 (de la convention tripartite 2015-2018), précédemment cité, sont le nombre d'ETPT sur l'année par activité ainsi que les effectifs des fonctions support.

Les démarches de pilotage mises en œuvre au niveau local comprennent, en plus des indicateurs d'éclairage, de nombreux indicateurs d'activité, de qualité de vie au travail ou issus du baromètre social. La diversité des référentiels de pilotage utilisés à tous les échelons locaux (région, direction territoriale et agence) montre que les seuls indicateurs de résultats ne suffisent pas à piloter le réseau⁸⁴.

Par ailleurs, les choix d'indicateurs varient d'un territoire à l'autre, ce qui pose la question de l'existence d'une réelle unité dans le pilotage du réseau. Le suivi des régions par le siège étant centré sur les indicateurs de performance de la convention tripartite, le risque existe que la direction générale n'ait qu'une vision partielle de la réalité de fonctionnement en région.

En effet, l'usage des seuls indicateurs de résultat ne rend pas compte de déséquilibres notables dans l'activité du réseau, comme les tailles de portefeuille (nombre de demandeurs d'emploi pour lequel un conseiller est référent) dont les écarts peuvent être très marqués d'une agence à l'autre au sein d'un même territoire. Le nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille peut varier d'environ 80 à 200 en fonction des agences⁸⁵.

Pôle emploi souligne les efforts déployés en interne afin d'optimiser l'allocation des moyens en fonction des besoins⁸⁶. Pour autant, l'existence de tels écarts dans les portefeuilles de conseillers témoigne de disparités fortes en termes d'équité de traitement et de qualité de service. Ces données attestent que des demandeurs d'emploi placés dans la même modalité d'accompagnement bénéficient d'une intensité de suivi parfois très hétérogène en fonction du territoire dans lequel ils vivent.

⁸⁴ À titre d'exemple, la direction territoriale du Nord, outre les indicateurs de performance, suit les données suivantes : les indicateurs d'éclairage (par exemple taux de réception en entretien physique des sortants de formation, prestation, contrats aidés des demandeurs d'emploi en modalités guidé et renforcé) ainsi que des indicateurs de performance sociale : absentéisme, qualité de vie au travail, formation des agents.

⁸⁵ Constat portant sur l'année 2019.

⁸⁶ L'opérateur indique que « lors des deux vagues de recrutement de 4 000 ETP en 2012 et 2013, 540 postes (soit 13,5 %) ont été alloués aux territoires où la DEFM issue des quartiers de politique de la ville était la plus nombreuse ». Il ajoute « qu'en 2018 et 2019, la baisse du plafond d'emploi imposée par l'État a été l'occasion de faire contribuer, à hauteur de 25 % de l'effort (soit 175 ETP en deux ans), les régions qui ont connu, au cours des dernières années, une évolution comparativement plus favorable de leur charge ».

Une démarche de performance centrée sur des résultats appréciés au niveau national de manière globale ne rend pas compte des disparités notables qui peuvent exister dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques de Pôle emploi.

2 - Une priorité donnée aux indicateurs de satisfaction malgré leurs limites

Un autre axe majeur de la démarche de performance de Pôle emploi réside dans le poids des indicateurs de satisfaction, par leur nombre (4 indicateurs sur 14) et par la valorisation dont ils font l'objet tant au sein du réseau qu'au niveau national.

Les indicateurs de satisfaction tendent ainsi à être assimilés à des indicateurs attestant à eux seuls de l'efficacité de son action. Au sein du réseau, la focalisation sur ces indicateurs, et notamment sur l'ICT 5 (taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient) a pris le pas sur l'examen des indicateurs se rapportant au retour à l'emploi (ICT 1 : nombre de retours à l'emploi et ICT 2 : nombre de retours à l'emploi durable) : ces deux derniers indicateurs n'ont jamais été cités parmi ceux qui font l'objet d'une attention privilégiée dans les agences au sein desquelles l'équipe de contrôle s'est déplacée.

a) Des indicateurs de satisfaction présents dans de nombreuses démarches de performance

La prise en compte du niveau de satisfaction donne une place centrale à l'évaluation directe par le public : elle peut donc s'inscrire dans une perspective d'amélioration continue. De ce point de vue, la déclinaison de ces indicateurs pour les deux catégories de publics (demandeurs d'emploi et employeurs) paraît positive.

Des indicateurs de satisfaction sont d'ailleurs suivis par une majorité de services publics de l'emploi européens (c'est le cas notamment de l'Allemagne, du Danemark et de la Belgique wallonne et flamande), mais dans un nombre plus réduit qu'en France. La comparaison avec le service public de l'emploi wallon⁸⁷, le Forem, est intéressante dans cette perspective car cet opérateur fait également du recueil de la satisfaction du public un sujet central de sa démarche de performance.⁸⁸

⁸⁷ En Belgique, l'ensemble des compétences d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été transféré aux régions et communautés. Le paiement de l'indemnisation est assuré par des organismes privés gérés par les trois principaux syndicats.

⁸⁸ Le Forem a retenu trois indicateurs de satisfaction sur les 21 indicateurs dans son tableau de bord de la convention de gestion 2017-2022.

b) Des taux de réponse relativement modestes

Les indicateurs de satisfaction comportent de nombreuses limites dans leur construction et leur interprétation, et ne peuvent être assimilés à une mesure de la qualité de service.

Tableau n° 22 : nombre annuel de répondants aux enquêtes de satisfaction servant de base au calcul des indicateurs en 2018

<i>Entreprise (ICT 12)</i>	<i>Accompagnement des DE (ICT 5)</i>	<i>Indemnisation (ICT 9)</i>
65 497	383 653	507 519

Source : Pôle emploi

La première limite porte sur le nombre de répondants. En effet, en dépit des campagnes de sensibilisation destinées aux différents publics (demandeurs d'emploi et employeurs) afin que ceux-ci répondent aux enquêtes de satisfaction, le taux de répondants est souvent peu élevé.

Ces taux sont très faibles au regard du nombre de personnes interrogées (le taux de retour est d'environ 7 % pour l'ICT 12 et varie de 11 à 12 % pour l'ICT 5 et l'ICT 9) mais plus encore au regard des personnes potentiellement concernées. Concernant l'accompagnement, seules 383 653 personnes ont répondu à l'enquête de satisfaction alors que le nombre de celles inscrites comme demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C était de 5,9 millions en 2018.

La déclinaison des indicateurs de la satisfaction à tous les échelons comporte une limite dans l'exploitation de leurs résultats ainsi que l'ont exprimé plusieurs directeur d'agence sollicités dans le cadre de cette enquête : cela concerne plus particulièrement l'ICT 12 dont le nombre de répondants n'était que 65 497 sur toute l'année 2018.

c) L'ICT 5 : un indicateur comportant de nombreux points de fragilité

Une analyse fine de l'ICT 5, qui est l'indicateur le plus valorisé de la démarche de performance, fait apparaître de nombreuses limites.

Le « *taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient* » est déterminé sur la base d'enquêtes locales réalisées par courriel une fois par trimestre auprès de tous des demandeurs d'emploi en portefeuille ou rattaché à un conseiller référent (quelle que soit leur catégorie) et suivis depuis au moins trois mois dans la même modalité de suivi ou d'accompagnement.

La question posée est : « *Globalement, quel est votre niveau de satisfaction concernant le suivi dont vous bénéficiez ?* » avec quatre choix possibles : « *très satisfait, assez satisfait, peu satisfait, pas du tout satisfait* ».

Le résultat de l'indicateur est la somme des pourcentages des sondés ayant répondu « *très satisfait* » et « *assez satisfait* ». Les résultats sont connus au niveau de l'agence, de la direction territoriale et de la direction régionale. Un redressement est effectué sur les réponses pour garantir un niveau de représentativité nationale en termes d'agence, d'âge et de qualification.

Les indicateurs d'éclairage comportent une déclinaison de l'ICT 5 par modalité d'accompagnement, critère d'indemnisation, ancienneté au chômage et âge. L'ensemble des taux de satisfaction augmente régulièrement depuis 2015. Le tableau ci-dessous présente les résultats pour le 4ème trimestre 2018 (valeur nationale : 73,4 %).

Tableau n° 23 : déclinaison de l'ICT 5 selon différents critères

Modalité d'accompagnement	Suivi	Guidé	Renforcé		
	74,8%	72,1%	73,3%		
Indemnisation	Indemnisés	Non indemnisés			
	77,9%	65,9%			
Ancienneté dans le chômage	Moins de 6 mois	De 7 à 9 mois	De 10 à 12 mois	Plus de 12 mois	
	74,3%	73,7%	73,6%	72,8%	
Age	15 - 24 ans	25 - 34 ans	35 - 44 ans	45 - 54 ans	55 ans et plus
	61,2%	67,2%	75,0%	79,3%	87,3%

Source : indicateurs d'éclairage

Le résultat de cet indicateur varie peu selon les modalités d'accompagnement et selon l'ancienneté dans le chômage des répondants. En revanche, le fait d'être indemnisé a un fort impact (écart de 12 points). La variation la plus importante est liée à l'âge des personnes : elles sont de plus en plus satisfaites en avançant en âge alors même que le retour à l'emploi devient de plus en plus difficile, notamment pour les 55 ans et plus.

Par ailleurs, il n'y a aucune corrélation entre le niveau de satisfaction exprimé par les demandeurs d'emploi et la taille des portefeuilles des agences, ce qui réfute l'idée que cet indicateur puisse mesurer la qualité de l'accompagnement offert.

En 2018, la Corse obtient des résultats de satisfaction très largement supérieurs à la moyenne nationale (84,3 %, soit 11 points au-dessus de la moyenne nationale). Or, c'est aussi la région où le taux d'absentéisme des salariés de Pôle emploi est le plus élevé (9,67 % contre 7,02 % au niveau national). L'examen de ces données conduit à s'interroger sur les déterminants de la satisfaction des demandeurs d'emploi. Une explication avancée par Pôle emploi est le caractère très saisonnier de l'activité en Corse : les demandeurs d'emploi ont besoin d'être correctement indemnisés hors saison et n'auraient pas d'attente spécifique sur l'accompagnement au retour à l'emploi.

Cet indicateur de satisfaction est trop vague : il mesure un niveau de satisfaction exprimé très globalement alors qu'il est difficile d'analyser quels sont les déterminants de la satisfaction des demandeurs d'emploi. En tous cas, il ne permet pas de mesurer la qualité de l'accompagnement par Pôle emploi.

Par ailleurs, Pôle emploi fait réaliser une fois par an depuis 2013 un baromètre national de satisfaction auprès d'un échantillon représentatif d'environ 4 000 demandeurs d'emploi interrogés par téléphone. Les résultats sont proches de l'ICT 5 : 72 % des demandeurs d'emploi sont satisfaits des services rendus par Pôle emploi en 2018 (43 % assez satisfaits et 29 % très satisfaits). Ce baromètre très détaillé apporte des informations intéressantes sur les motifs de satisfaction et d'insatisfaction :

- interrogés sur les raisons de leur satisfaction, 37 % des demandeurs d'emploi se disent spontanément satisfaits de l'aide, accompagnement et suivi proposé par Pôle emploi. 26 % citent spontanément leur satisfaction à l'égard de leurs relations avec leur conseiller et avec Pôle emploi, et 20 % sont satisfaits des informations transmises ;
- interrogés sur les raisons de leur insatisfaction, 52 % citent le manque d'efficacité de Pôle emploi (manque de compétences des agents, offres ne correspondant pas à leur profil, difficulté à accéder aux formations), 23 % critiquent leurs relations avec leur conseiller (peu de contacts, difficulté d'accès) et 22 % la qualité du suivi.

Ce baromètre recueille également des réponses à des questions plus précises. On note ainsi que 59 % des demandeurs d'emploi sont d'accord avec l'idée : « *Pôle emploi vous prépare à trouver un emploi* », ce qui est très inférieur au taux de satisfaction global de l'ICT 5 situé à 73,4 %.

d) Une qualité de service nécessitant une approche globale

L'appréciation de la qualité de service⁸⁹ suppose que les indicateurs stratégiques de satisfaction puissent être différenciés en fonction de la nature des services proposés. En outre, elle s'inscrit dans une approche multicritère, dans laquelle la satisfaction doit être complétée par d'autres éléments comme la facilité et le délais d'accès aux services ainsi que l'intensité de leur utilisation. À titre d'exemple, le site du service public de l'emploi britannique (gov.uk) publie des données permettant de mesurer la performance des services en ligne, structurées autour de quatre indicateurs⁹⁰.

Dans la démarche de performance du budget de l'État, l'objectif défini pour Pôle emploi intitulé « *améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur* » est apprécié par l'examen croisé de plusieurs indicateurs de la convention tripartite. Pour la convention tripartite 2015-2018, il était suivi à travers trois indicateurs : le « *taux d'accès à l'emploi durable six mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi* » (ICT 04), le « *taux de satisfaction des services rendus par l'opérateur aux usagers* » (ICT 05 pour les demandeurs d'emploi et ICT12 pour les entreprises) et le « *temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi* » (ICT 14).

Ainsi, la priorité donnée aux indicateurs de satisfaction tend à placer au cœur des missions de Pôle emploi sa capacité à mettre à disposition des demandeurs d'emploi une offre de services leur permettant de définir et de mettre en œuvre eux-mêmes un parcours adapté pour retrouver un emploi. Cette situation constitue une évolution sensible dans la conception de ce qui est attendu de l'opérateur en termes d'intermédiation. L'examen de l'efficacité de Pôle emploi en tant que prestataire de services l'emporterait ainsi sur l'analyse de sa contribution effective au retour à l'emploi. Dans cette perspective, l'offre de services, qui ne devrait être qu'un des moyens de contribuer au retour à l'emploi, deviendrait une fin en soi.

⁸⁹ Il existe en effet une direction de la qualité de service, mais le champ d'activité de cette direction ne saurait résumer à lui seul l'enjeu de la qualité de service. Cette direction assure notamment le suivi des engagements de services pris par l'opérateur (par exemple les délais de réponse à la suite d'une demande faite à l'opérateur) ou la mise en œuvre d'indicateurs relevant de normes labellisées (telles que l'Afnor).

⁹⁰ L'utilisation du numérique dans l'accès au service dont on mesure la performance (part des transactions réalisées en ligne) ; la satisfaction ; le taux d'achèvement de la démarche en ligne; le coût de la transaction.

C - La convention tripartite 2019-2022 : la persistance de problèmes de fond

Si la stabilité de la démarche de performance conduit à ne pas trop modifier les indicateurs à chaque nouvelle convention tripartite, il convient cependant d'en modifier une partie afin de tenir compte de l'évolution des priorités fixées à l'opérateur.

La démarche de performance a donc été actualisée dans le cadre de la dernière convention tripartite. Elle compte sept nouveaux indicateurs qui se sont substitués à d'autres, le nombre global restant inchangé.

Les indicateurs stratégiques de la convention tripartite 2019-2022 : les principales évolutions par rapport à la précédente convention

L'accompagnement des demandeurs d'emploi :

Les ajouts :

- satisfaction des demandeurs d'emploi quant à la facilité à obtenir une réponse à la suite d'une démarche auprès de Pôle emploi⁹¹ ;
- délai d'entrée en formation (sous-indicateur).

Les suppressions :

- nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif⁹² ;
- taux de satisfaction relatif aux services numériques⁹³.

L'indemnisation :

Les ajouts :

- taux de notification des droits dans les 21 jours ;
- taux de trop-perçus constatés.

Les suppressions :

- taux de premiers paiements dans les délais.

⁹¹ Cet indicateur sera notamment décliné en fonction du canal utilisé : téléphone, agence, mail.

⁹² Accompagnement renforcé + accompagnement global + accompagnement intensif jeunes.

⁹³ Indicateur commun aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

L'accompagnement des entreprises :

Les ajouts :

- taux de recrutement pour les offres d'emploi avec services délivrés aux entreprises ;
- satisfaction des entreprises vis-à-vis des services de Pôle emploi ;
- délai de recrutement pour les offres d'emploi déposées auprès de Pôle emploi.

Les suppressions :

- part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi⁹⁴ ;
- part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi⁹⁵ ;
- taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi⁹⁶.

L'efficience :

Un ajout : rapport entre les résultats des indicateurs de performance et les effectifs de Pôle emploi.

Une suppression : temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (en ETP).

Ces évolutions apportent une réelle valeur ajoutée, mais ne permettent toujours pas de prendre en compte des sujets qui relèvent de la responsabilité de Pôle emploi.

⁹⁴ Part des offres en accompagnement clôturées qui ont été satisfaites par une mise en relation effectuée par Pôle emploi.

⁹⁵ Part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi à la suite d'une mise en relation par Pôle emploi.

⁹⁶ Sur la base de l'ensemble des offres confiées à Pôle emploi, mesurées au moment de la clôture.

1 - L'accompagnement des demandeurs d'emploi : des enjeux majeurs absents

a) Quelques évolutions positives

Des évolutions sont à noter en matière de prise en compte du nombre de retours à l'emploi durable (ICT 2), dont l'Unédic réaffirme régulièrement le caractère prioritaire et qui donnait lieu jusqu'ici à un suivi limité. Pôle emploi et la Dares mettaient en effet en avant la difficulté à mesurer de façon fiable une telle donnée⁹⁷.

La convention tripartite 2019-2022 prévoit une évolution de la méthodologie utilisée. La convention précise en effet qu'« *une enquête sera menée à un rythme semestriel pour mesurer le nombre de retours à l'emploi durable au niveau national. Par ailleurs un indicateur sera construit au cours de la période 2020-2022, en fonction de la disponibilité des informations rendue possible par la mise en place de la DSN. Un groupe de travail conjoint entre Pôle emploi et la Dares sera mis en place. Il présentera ses conclusions au comité de suivi à échéance juillet 2020* ». À ce stade, la construction de l'indicateur n'est pas aboutie et aucune cible ne lui est associée.

Les enjeux relatifs à la formation pourraient également être mieux renseignés. Un sous-indicateur concernant les délais d'entrée en formation est désormais prévu mais la portée de cette évolution est mal connue et aucune cible n'est définie pour le moment.

b) L'absence de suivi de l'intensité d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté

L'affectation privilégiée des moyens de l'opérateur au profit des demandeurs d'emploi les plus en difficulté est réaffirmée, comme un objectif majeur, par les conventions tripartites successives. Outre l'AIJ et l'accompagnement global, la grande majorité des demandeurs d'emploi les plus en difficulté devrait donc être placée en suivi renforcé.

⁹⁷ Compte tenu de la difficulté technique d'établir une valeur fiable pour l'indicateur sur le retour à l'emploi durable (ICT2), mais également de la fragmentation du marché du travail avec des durées moyennes de CDD qui ont fortement baissé au cours des dernières années, le retour à l'emploi durable était suivi mais sans objectif cible.

La volonté de n'intégrer dans la démarche de performance que des indicateurs de résultats ne permet pas de mesurer l'effort consenti au profit des demandeurs d'emploi en difficulté. L'examen des moyens utilisés apparaît indispensable pour évaluer les résultats de la mise en œuvre de cet objectif stratégique.

Il existait dans la convention tripartite 2015-2018 deux indicateurs qui n'offraient cependant qu'une réponse très partielle. L'indicateur portant sur le « *nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif (ICT 6)*⁹⁸ » ne rendait compte ni de l'intensité d'accompagnement dont bénéficient les personnes concernées, ni de leur capacité à retrouver un emploi à la suite de cet accompagnement. L'ICT 14 « *temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (en ETP)* » donnait des informations intéressantes mais encore insuffisantes : il ne rendait compte que de données globales (tous type de publics confondus) et ne permettait pas de mesurer l'intensité d'accompagnement dont bénéficiaient les demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

Ces deux indicateurs ont été supprimés et la référence aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté est même absente des indicateurs stratégiques de la convention tripartite 2019-2022.

Or, il apparaît, après examen de la taille des portefeuilles par conseiller, que le suivi des demandeurs d'emploi les plus en difficulté placés en accompagnement renforcé, a baissé en intensité contrairement à l'objectif poursuivi. Le nombre moyen de demandeurs d'emploi par portefeuille de suivi renforcé est passé de 54 en 2013 à 100 en 2018, soit une augmentation de 86 %.

⁹⁸ Personnes en accompagnement renforcé, global auxquels s'ajoutent les bénéficiaires de l'accompagnement intensif jeunes.

**Tableau n° 24 : évolution des portefeuilles de conseillers
entre 2013 et 2018**

<i>En décembre de chaque année</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2013
<i>Nb de demandeurs d'emploi en portefeuille</i>							
<i>Suivi</i>	986 698	935 259	1 045 063	1 234 347	1 122 402	1 078 029	9 %
<i>Accompagnement guidé</i>	1 435 480	1 483 582	1 486 471	1 851 076	1 896 890	1 979 577	38 %
<i>Accompagnement renforcé</i>	174 314	283 729	336 027	404 174	472 889	528 231	203 %
<i>Accompagnement global</i>		5 018	31 854	42 433	45 139	48 420	
Total	2 596 492	2 707 588	2 899 415	3 532 030	3 537 320	3 634 257	40%
<i>Nb de portefeuilles</i>							
<i>Suivi</i>	5 261	4 706	3 847	3 761	3 345	3 085	-41 %
<i>Accompagnement guidé</i>	13 313	12 714	9 413	9 532	9 182	9 152	-31 %
<i>Accompagnement renforcé</i>	3 233	4 431	4 782	4 947	5 147	5 263	63 %
<i>Accompagnement global</i>		150	777	919	973	985	
Total	21 807	22 001	18 819	19 159	18 647	18 485	-15 %
<i>Nb moyen de demandeurs d'emploi par portefeuille</i>							
<i>Suivi</i>	188	199	272	328	336	349	86 %
<i>Accompagnement guidé</i>	108	117	158	194	207	216	101 %
<i>Accompagnement renforcé</i>	54	64	70	82	92	100	86 %
<i>Accompagnement global</i>		33	41	46	46	49	
Total	119	123	154	184	190	197	65 %

Source : Pôle emploi

Par ailleurs, les seules données transmises par Pôle emploi concernant la fréquence des entretiens (tous canaux confondus) montrent que le ratio entre le nombre d'entretiens réalisés en 2018 en modalité « renforcé » et le nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé ayant eu au moins un entretien dans l'année s'établit à 3 en 2018, ce qui est faible pour un accompagnement intensif.

**Tableau n° 25 : nombre moyen d'entretiens avec les demandeurs
d'emploi par catégorie d'accompagnement**

	2015	2016	2017	2018
<i>Accompagnement global</i>	3,6	4,5	4,8	4,9
<i>Accompagnement guidé</i>	2,1	2,3	2,2	2,2
<i>Accompagnement renforcé</i>	2,8	3	3	3
<i>Suivi</i>	1,8	1,9	1,9	1,8

Source : Pôle emploi

Pôle emploi indique que ce chiffre « brut » manque de précision car le calcul ne tient pas compte de la durée de l'accompagnement et la situation des demandeurs d'emploi évolue au cours d'une même année (radiation, retour à l'emploi, changement de modalités d'accompagnement). Toutefois, l'étendue de ces variations doit être relativisée : le taux annuel de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé est de 6,8 %⁹⁹. L'opérateur ajoute que, depuis 2015, le nombre global d'entretiens a augmenté de 15 % (tous les canaux confondus), et qu'il convient de prendre en compte le fait que l'utilisation très développée des outils informatiques permet de centrer les entretiens sur des sujets à plus forte valeur ajoutée et de diversifier les canaux de communication (mails, téléphone).

Pôle emploi estime en outre que l'examen de l'ICT 3 (nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A au cours des 15 derniers mois parmi les catégories A, B et C) constitue la meilleure manière de suivre l'objectif stratégique concerné. Or, cet indicateur rend compte du retour à l'emploi mais pas de l'intensité de l'accompagnement, sachant qu'en outre les personnes placées en accompagnement renforcé ne sont pas toutes des chômeurs de longue durée.

Par ailleurs, alors que l'enjeu de remobilisation des demandeurs d'emploi pendant leur parcours est présenté comme une orientation forte, aucun indicateur ne permet de mesurer le nombre de demandeurs d'emploi sans contact avec Pôle emploi durant une période prolongée qui pourrait être située autour de six mois.

Les résultats de Pôle emploi dans l'accompagnement des personnes les plus en difficulté échappent donc au champ actuel de la démarche de performance. La direction du budget, l'Unédic, comme le contrôleur général économique et financier (CGefi) souhaitent, comme la Cour, que cette priorité soit intégrée au sein de la démarche de performance.

⁹⁹ Pour la période comprise entre mai 2017 et mai 2018.

c) Une absence de différenciation des résultats en fonction des publics et des services concernés

Pôle emploi déploie des moyens et des outils de plus en plus différenciés en fonction du niveau d'autonomie des demandeurs d'emploi, sans que les résultats de cette stratégie puissent être mesurés de façon distincte au travers des indicateurs stratégiques. Un indicateur mesure « *la satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur suivi/accompagnement* » de manière générale, alors même que la différenciation des modalités d'accompagnement n'a cessé de progresser.

Ces déclinaisons sont certes prévues dans la dernière version des indicateurs d'éclairage mais compte tenu de leur importance au regard des priorités de Pôle emploi, elles gagneraient à être intégrées comme sous-indicateurs au sein des indicateurs stratégiques. En outre, une évolution des questionnaires de satisfaction intégrant une adaptation des questions posées en fonction des services proposés selon les modalités d'accompagnement permettrait de mieux mesurer la qualité du service rendu.

En l'état actuel, la démarche de performance inscrite dans la convention tripartite n'est pas cohérente avec celle du programme annuel de performance (PAP) qui décline l'indicateur de retour à l'emploi par catégorie de publics¹⁰⁰. Il conviendrait donc *a minima* d'assurer une cohérence entre ces deux démarches de performance.

d) Une mesure de la facilité d'accès aux services de Pôle emploi insuffisamment prise en compte

La mise en place d'un indicateur mesurant le délai d'accès aux services de Pôle emploi permettrait de mieux évaluer la pertinence d'une approche plus précoce dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'introduction dans la convention actuelle d'un indicateur relatif à la satisfaction des demandeurs d'emploi quant à « *la facilité à obtenir une réponse à la suite d'une démarche auprès de Pôle emploi* » intègre en partie cette préoccupation, sans toutefois la mesurer précisément.

¹⁰⁰ Bénéficiaires du RSA et de l'ASS, séniors, travailleurs en situation de handicap, personnes résidant en quartier prioritaire de la politique de la ville, jeunes âgés de moins de 25 ans, etc.

2 - L'indemnisation : une démarche de performance confortée

a) Des évolutions utiles en matière d'indemnisation

L'indemnisation est mieux prise en compte dans la nouvelle démarche de performance. À la demande de l'Unédic, un indicateur en matière de trop perçus constatés a été mis en place et la cible 2022 pourrait être définie par le comité de suivi en 2020. Il permet de mettre en lumière l'efficacité de la gestion mais ses résultats devraient être interprétés en tenant compte du fait que l'amélioration de la détection des trop perçus fait progresser mécaniquement l'indicateur.

La nouvelle démarche de performance prévoit également un nouvel indicateur qui vise à mesurer le taux de notification des droits dans les 21 jours. Il se substitue à l'ancien ICT 7 qui mesurait le taux de paiement dans les délais et permet de suivre de manière plus précise le délai entre le dépôt de la demande d'allocation et la notification d'ouverture de droit (accord ou rejet). L'explicitation d'une durée établie à 21 jours est par ailleurs de nature à améliorer la transparence sur les engagements de Pôle emploi en matière de respect des délais.

La mesure de la performance de l'indemnisation passe ainsi de trois à quatre indicateurs et permet de mieux rendre compte de cette mission importante : la qualité de service en matière d'indemnisation est souvent le préalable à un accompagnement efficace en matière d'emploi.

b) Un complément nécessaire en matière de taux de recouvrement

Le taux de recouvrement des indus ne fait pas l'objet d'un indicateur spécifique. Sa mise en place permettrait pourtant d'apprécier les capacités de gestion de l'opérateur.

Un tel ajout serait d'autant plus utile que les taux de recouvrement se sont dégradés¹⁰¹ et, qu'en parallèle, le volume des indus n'a cessé de croître. Leur montant était de 1 Md€ à fin décembre 2017 (se rapportant à 2,3 millions d'indus), soit une hausse 36 % entre janvier 2015 et décembre 2017. Le stock des indus a ainsi augmenté de 280 M€¹⁰², alors que sur la même période le nombre d'allocations versées n'a progressé que de 6 %.

¹⁰¹ Le taux était de 59,8 % en janvier 2015 et de 54, 5 % en décembre 2018.

¹⁰² Source : Pôle emploi, tableau de bord des trop-perçus.

3 - L'accompagnement des entreprises : un manque de différenciation en fonction du niveau de service offert

a) Une démarche de performance clarifiée

La démarche de performance de la convention tripartite 2015-2018 en matière d'accompagnement des entreprises manquait de clarté. La différence entre l'ICT 10 (part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi) et l'ICT 11 (part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi) n'était pas simple à comprendre et leur addition apportait une plus-value relativement faible quant à l'appréciation de l'efficacité de Pôle emploi.

L'intégration d'un indicateur sur le « *taux de recrutement pour les offres d'emploi avec services délivrés aux entreprises* » constitue une évolution positive car elle cible un sujet important : l'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi.

L'indicateur de satisfaction des entreprises de la précédente convention tripartite était par ailleurs limité à la dernière opération de recrutement réalisée par Pôle emploi. L'appréciation est désormais définie de manière plus large et porte sur l'ensemble des services offerts aux employeurs.

b) La prise en compte de la différenciation des niveaux de service et la priorité accordée aux TPE/PME à renforcer

Trois sujets sont insuffisamment pris en compte dans les indicateurs de performance.

Il s'agit en premier lieu de la réactivité de Pôle emploi. La convention tripartite prévoit une nouvelle obligation : recontacter toutes les entreprises dont le recrutement n'a pas abouti faute de candidat dans les 30 jours. Or, en 2018, la moyenne de placement était de 40 jours.

Tableau n° 26 : délais moyens de satisfaction des offres entre 2015 et 2018

2015	2016	2017	2018
31 jours	36 jours	39 jours	40 jours

Source : Pôle emploi

Les employeurs restent très critiques sur cette question. La concertation externe, menée par Pôle emploi en juillet 2018, faisait ressortir une attente très forte ; le constat était notamment appuyé sur les verbatim suivants : « *développer la réactivité sur les recrutements urgents* » ou « *les autres sites fournissent des candidatures plus rapidement* ».

Un indicateur stratégique en matière de délai de recrutement pour les offres d'emploi déposées constitue une réelle avancée mais il ne couvre cependant qu'un pan de l'intervention de Pôle emploi et ne donne qu'un éclairage partiel sur son efficacité.

Un second élément important est absent des indicateurs stratégiques : la qualité des informations permettant la mise en contact directe entre les employeurs et les demandeurs ayant des profils adaptés aux offres proposées. Cet aspect permet d'évaluer l'efficacité de la politique visant à développer l'autonomie des publics. Or, de nombreux conseillers ont souligné les difficultés de mise à jour des profils des demandeurs d'emploi. Les entreprises elles-mêmes, interrogées dans le cadre de la concertation externe précédemment citée, demandaient que « *les CV transmis soient plus en adéquation avec les offres et vice versa* » ainsi que « *l'adaptation du ciblage des candidatures aux compétences exactes souhaitées par l'entreprise* ».

En dépit de la priorité donnée à la digitalisation, le faible nombre de CV mis en ligne (environ 50,8 % des demandeurs d'emploi en mai 2018) explique en partie cette difficulté et fait ressortir la nécessité de disposer sur le plan stratégique d'indicateurs sur cette question.

Tableau n° 27 : nombre moyen de mises en relation réalisées pour la satisfaction d'une offre entre 2015 et 2018

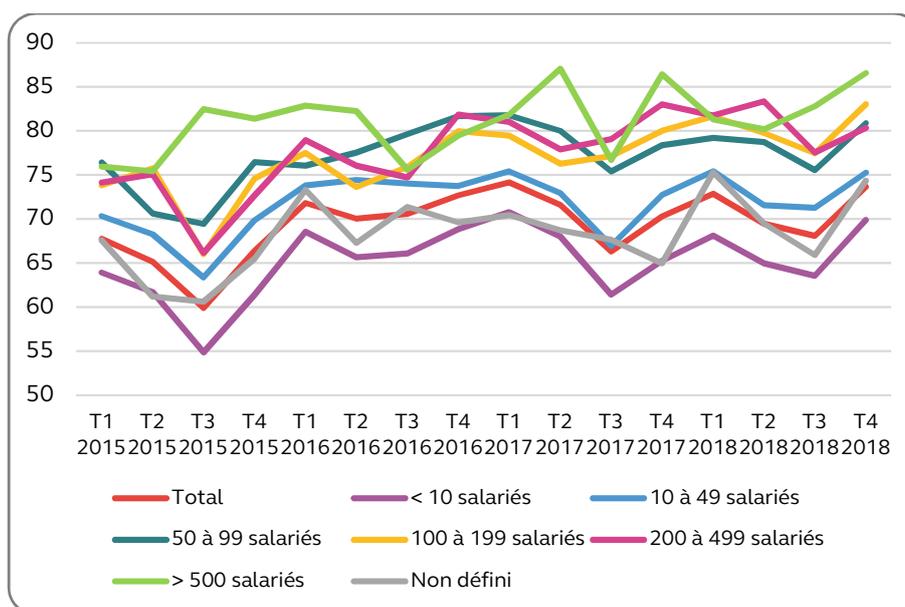
2015	2016	2017	2018
5,6	5,2	4,9	5

Source : Pôle emploi

Le troisième axe insuffisamment pris en compte dans la démarche de performance porte sur la différenciation des résultats en fonction du public accompagné et du type de service proposé. En effet, comme pour les demandeurs d'emploi, les orientations stratégiques relatives aux entreprises mettent l'accent sur une personnalisation accrue du service rendu et une priorisation des actions en faveur des TPE/PME. Or, Pôle emploi a jusqu'ici refusé de mettre en place une offre de services spécifique. Selon lui, la modularité de l'offre de services actuelle est adaptée aux besoins de ces entreprises, qui en sont d'ailleurs les principaux utilisateurs.

L'analyse par catégorie d'entreprises fait cependant apparaître que les TPE/PME ont le taux de satisfaction le plus faible.

Graphique n° 2 : taux de satisfaction des entreprises par catégorie¹⁰³



Source : Pôle emploi

Pôle emploi souligne que la prise en compte de la situation particulière des TPE/PME apparaît dans quelques indicateurs d'éclairage de la convention tripartite 2019-2022. Il est en effet prévu de mesurer le « *taux de recrutement sur les offres d'emploi avec service délivrés aux entreprises* » comme le taux de satisfaction se rapportant à celles-ci, par taille d'établissements, dont les TPE. Toutefois, compte tenu de son caractère essentiel, cette donnée devrait apparaître dans les indicateurs stratégiques sous la forme de sous-indicateurs.

Enfin, le niveau de services proposé par Pôle emploi est très différent selon que l'employeur se contente du recours aux services digitaux ou bénéficie de l'accompagnement d'un conseiller. Or, la différenciation des modalités d'accompagnement n'est pas non plus perceptible dans la démarche de performance.

¹⁰³ Résultat mesurés sur la base de l'ICT 12 de la convention tripartite 2015-2018 : taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi.

D - Renforcer la dimension qualitative de la mesure de la performance

1 - Développer les analyses qualitatives et le suivi de cohortes

Le pilotage est focalisé sur les indicateurs stratégiques et la définition des cibles, laissant peu de place à une analyse plus qualitative de la performance de Pôle emploi. La mise en place dans la convention 2019-2022 d'un comité d'étude tripartite en remplacement du comité tripartite permettra sans doute de donner davantage de place à une approche plus qualitative et globale de la performance de l'opérateur.

Un programme d'études commun est d'ores et déjà arrêté.

Programme d'études de la convention tripartite

- les besoins des demandeurs d'emploi qui travaillent et sur la manière dont ils mobilisent les services de Pôle emploi ;
- les usages et l'utilité des services digitaux. Cette étude analyserait également le taux d'accessibilité des services en ligne ;
- les besoins des demandeurs d'emploi en matière de mobilité géographique ;
- les parcours de formation (avec une attention particulière aux demandeurs d'emploi de longue durée et à la question de la cohérence entre les formations suivies et les emplois retrouvés) ;
- l'adéquation entre la mobilisation des services et les besoins des recruteurs (avec une attention particulière sur la réduction des difficultés de recrutement dans les secteurs en tension ou sur les TPE/PME) ;
- l'hétérogénéité des besoins des demandeurs d'emploi et l'adaptation de l'accompagnement.

L'Unédic souligne cependant, en dépit de cette évolution, que « *la démarche de performance de l'opérateur repose encore trop largement sur ses propres travaux* » et propose donc que celle-ci puisse « *inclure plus directement les avis, travaux et analyses des tutelles au bénéfice du conseil d'administration de Pôle emploi* ». L'organisme paritaire fait notamment référence à ses propres travaux qu'il souhaiterait voir davantage exploités dans l'analyse de la performance de Pôle emploi.

Le développement d'études de cohortes faciliterait le suivi de la trajectoire des demandeurs d'emploi dans une logique de parcours professionnel.

2 - Consolider la place des indicateurs d'éclairage dans le cadre de la démarche de performance

La meilleure prise en compte des indicateurs d'éclairage constitue un facteur important de la qualité de la démarche de performance. Ces indicateurs complètent en effet l'appréciation de l'efficacité de l'opérateur au regard de ses priorités d'action.

Or, en dépit de leur utilité, leur statut reste indéterminé. Bien qu'annexé à la convention tripartite 2015-2018, leur suivi sur la période a été très inégal. Certains d'entre eux n'ont donné lieu à aucune évaluation au plan national à l'exemple du nombre de retours à l'emploi (ICT 2) sur le champ de l'assurance chômage¹⁰⁴.

Dans le cadre de la convention tripartite 2019-2022, leur place reste incertaine. Il n'est plus fait mention d'indicateurs mais de données d'éclairage qui feront l'objet d'une analyse quantitative et qualitative du comité de suivi. Le changement de terminologie peut laisser penser que le niveau d'exigence attendu pour le suivi sera encore moins contraignant que lors de la précédente période. Enfin, la liste définitive de ces indicateurs n'est pas encore arrêtée fin 2019.

Compte tenu du manque de précision des indicateurs stratégiques dans leur déclinaison par catégorie de publics ou de niveau de services, un suivi plus rigoureux des indicateurs d'éclairage apporterait pourtant une réelle valeur ajoutée à l'examen de la performance de l'opérateur.

E - Améliorer la qualité du pilotage en cours de convention

La qualité du pilotage en cours de période conventionnelle doit être améliorée. La mise en place d'un comité d'étude associée à un programme de travail constitue une avancée à compléter sur d'autres aspects.

¹⁰⁴ Autres exemples : délai entre l'entretien de situation et le premier entretien de suivi décliné par modalité d'accompagnement, part des demandeurs d'emploi sans entretien parmi les inscrits depuis 6 à 12 mois selon les modalités d'accompagnement.

Dans le cadre du bilan de la précédente convention tripartite, l'Unédic indiquait ne pas être suffisamment associée aux résultats des dispositifs expérimentaux prévus par la convention. La nouveauté et l'importance des outils actuellement déployés, tels que le pack de démarrage ou le journal de la recherche d'emploi, impose un suivi renforcé du bilan de leur mise en œuvre, associant tous les signataires.

En outre, la définition de cibles adaptées joue un rôle déterminant dans la qualité de pilotage. La convention tripartite 2015-2018 ne fixait des cibles que pour la première année. Son bilan montrait notamment que, pour des indicateurs sensibles, les cibles définies au cours de la période avaient insuffisamment pris en compte l'évolution du contexte¹⁰⁵.

La nouvelle convention prévoit des cibles situées pour la plupart à horizon 2022, certaines à horizon 2020¹⁰⁶. Ces cibles seront sans doute revues afin de tenir compte des conséquences de l'épidémie de Covid-19, dont l'ampleur renforce le besoin de pilotage de la convention, afin de mesurer au plus près l'impact des actions qui seront entreprises.

¹⁰⁵ Quatre données demeurent sans cibles à ce stade. L'indicateur sur le chômage de longue durée (ICT 3) avait atteint la cible pour l'ensemble des années de la convention, alors que le nombre de chômeurs de longue durée a fortement augmenté entre 2014 et 2015 dans un contexte de baisse sensible du chômage depuis 2015. Le constat est le même en matière d'accès à l'emploi après sortie de formation. Les cibles ont été inférieures à ce qui était prévu alors que la période a coïncidé avec la mise en place de plans massifs de formation des demandeurs d'emploi comme le plan « 500 000 formations supplémentaires ».

¹⁰⁶ Les cibles sont arrêtées par le comité de suivi. La négociation se fait en fonction des résultats obtenus les années précédentes et des évolutions de la conjoncture du marché du travail, sur lesquelles la Dares apporte des éléments complémentaires à ceux de Pôle emploi. En cas de variations de la conjoncture en cours d'année, les cibles peuvent être révisées par le comité de suivi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La pertinence de la stratégie portée par Pôle emploi suppose la mise en place d'une démarche de performance qui intègre les enjeux tenant à ses missions et permette de rendre compte des orientations qui lui sont fixées.

Pôle emploi a fait le choix de mettre en place une démarche de performance resserrée autour des quelques indicateurs stratégiques et de centrer ceux-ci sur une mesure des résultats et de la satisfaction du public (4 indicateurs sur 14). Cette démarche, dont la structure est restée relativement constante depuis 2012, comporte plusieurs points positifs. Déclinée et suivie à tous les échelons d'intervention de Pôle emploi, elle constitue un outil de pilotage et de management majeur qui a permis d'accompagner la profonde transformation de l'opérateur menée depuis la fusion de l'ANPE et des Assédic.

Au sein du réseau, le suivi des indicateurs de performance est complété par d'autres référentiels (indicateurs de moyens, de qualité de vie au travail, etc.) différents d'un territoire à l'autre. La variété des indicateurs suivis au niveau local renvoie à l'impossibilité de piloter le réseau sur la base des seuls indicateurs de résultats : ceux-ci ne permettent pas d'appréhender des déséquilibres notables dans le fonctionnement du réseau et la répartition des moyens.

La place centrale prise par les indicateurs de satisfaction pose également question. En dépit de nombreux biais dans leur construction et leur interprétation, ceux-ci tendent à être assimilés au sein du réseau, comme dans la valorisation qu'en fait Pôle emploi au plan national, à des indicateurs attestant à eux seuls de l'efficacité de l'opérateur. La focalisation sur ces indicateurs, et notamment l'ICT 5 (taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient), a pris le pas sur l'examen des indicateurs se rapportant au retour à l'emploi.

La convention tripartite 2019-2022, en dépit de quelques avancées, ne règle pas toutes les difficultés posées par la démarche de performance. En matière d'accompagnement, elle ne permet pas de mesurer l'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, qui est pourtant un axe majeur de la stratégie de Pôle emploi. Les données transmises à la Cour sur ce point ne permettent d'ailleurs pas de conclure à une réelle intensification de l'accompagnement.

Pour l'ensemble des publics de Pôle emploi, la démarche de performance fait insuffisamment ressortir les enjeux relatifs aux délais d'accès aux services, à la différenciation des résultats en fonction des modalités d'accompagnement et des catégories de publics. Enfin, il serait nécessaire d'améliorer le pilotage de la convention en donnant davantage de place aux évaluations qualitatives. L'épidémie de Covid-19 appelle également à renforcer le dispositif de pilotage de la démarche de performance afin de mesurer au plus près l'impact des actions qui seront entreprises.

Ainsi, l'examen des seuls résultats des indicateurs stratégiques de la convention tripartite, qui ont régulièrement augmenté au cours de la période, ne permet pas d'attester de l'efficacité de l'opérateur sur des sujets importants de son champ d'action.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 10. 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 ;*
 - 11. différencier les indicateurs en fonction des modalités d'accompagnement mises en place pour les demandeurs d'emploi et du niveau de service pour les employeurs, notamment pour les TPE/PME ;*
 - 12. mieux prendre en compte les délais d'accès aux services de Pôle emploi ;*
 - 13. renforcer la dimension qualitative en développant le suivi de cohortes et en consolidant la place des indicateurs d'éclairage.*
-

Conclusion générale

Pôle emploi a connu depuis 2012 des évolutions majeures aussi bien dans la mise en œuvre de ses missions que dans son organisation interne.

L'établissement a développé de nombreux services numériques au profit des demandeurs d'emploi et des entreprises, afin de faciliter leurs démarches de recherche d'emploi et de recrutement. Il a également mis en œuvre une automatisation de la gestion des allocations versées, ce qui a permis de redéployer des conseillers vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Ces évolutions ont été prises en compte dans la démarche de mesure de la performance de l'établissement qui est bien intégrée à tous les niveaux du réseau territorial. Toutefois, cette dernière ne rend pas suffisamment compte des résultats atteints sur plusieurs sujets majeurs comme l'intensité d'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté ou, plus globalement, l'appréciation des résultats de son action en fonction des publics concernés. Ainsi, les résultats de l'action de Pôle emploi en faveur des chômeurs de longue durée restent incertains.

Pôle emploi a bénéficié, sur la période, de moyens de fonctionnement importants, tant sur le plan financier que des ressources humaines. Ses ressources financières ont augmenté régulièrement grâce à la dynamique du financement apporté par l'Unédic, ce qui lui a permis de mettre en œuvre ses orientations stratégiques. Cependant, la gestion de ses ressources humaines a été marquée par un manque de transparence, notamment vis-à-vis des tutelles et du conseil d'administration.

La crise économique et sociale qui s'annonce à la suite de la crise sanitaire risque de modifier profondément le contexte d'intervention de Pôle emploi par une hausse brutale du nombre de demandeurs d'emploi, le chômage pouvant atteindre selon les prévisions économiques de mai 2020 de la Commission Européenne, 10,1% en 2020.

Ainsi, certaines priorités de la nouvelle convention tripartite, très orientée vers l'accompagnement des entreprises qui connaissent des difficultés de recrutement, pourraient être remises en cause. L'affectation des 1 000 emplois nouveaux, dont la création avait été décidée par le Gouvernement à l'été 2019 pour améliorer l'accompagnement des entreprises, serait à réexaminer dans le cadre des moyens à mettre en œuvre pour faire face à l'augmentation à venir du nombre de demandeurs d'emploi. Cette analyse devrait prendre en compte l'ensemble des moyens de Pôle emploi, y compris le potentiel de temps de travail inexploité.

En outre, la crise actuelle appelle à redéfinir les modalités de financement de Pôle emploi. En effet, la forte baisse des recettes de l'assurance chômage en 2020 liée à la crise sanitaire risque de fragiliser son financement en 2022, alors qu'il aura à faire face à une augmentation du public pris en charge. Dans ce contexte, la définition par l'État et l'Unédic d'une trajectoire financière pluriannuelle pour Pôle emploi permettrait de mieux adapter ses ressources au contexte économique et de mieux maîtriser ses dépenses de fonctionnement.

Liste des abréviations

ACOSS.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AFPA	Agence pour la formation professionnelle des adultes
AIJ.....	Accompagnement intensif jeunes
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ASP	Agence de services et de paiement
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CCN	Convention collective nationale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC.....	Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres
CFTC.....	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGT.....	Confédération générale du travail
CGT-FO	Confédération générale du travail - Force ouvrière
CPME.....	Confédération des petites et moyennes entreprises
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM.....	Caisse nationale de l'assurance maladie
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEFM	Demandeur d'emploi en fin de mois
DELD.....	Demandeur d'emploi de longue durée
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DPAE	Déclaration préalable à l'embauche
DRH(RS).....	Direction des ressources humaines (et des relations sociales)
DSI.....	Direction des systèmes d'information
DSN.....	Déclaration sociale nominative
ETP	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FSE.....	Fonds social européen
GDD	Gestion des droits
IAE.....	Insertion par l'activité économique

ICT Indicateur de la convention tripartite
IEJ Initiative pour l'emploi des jeunes
LFI..... Loi de finances initiale
Medef..... Mouvement des entreprises de France
PIC Plan d'investissement dans les compétences
PPAE..... Projet personnalisé d'accès à l'emploi
QPV..... Quartier prioritaire de la politique de la ville
U2P Union des entreprises de proximité
UNEDIC..... Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie
et le commerce

Annexes

Annexe n° 1 :	répartition des effectifs entre régions	134
Annexe n° 2 :	résultats des indicateurs de la convention tripartite 2012-2014.....	136
Annexe n° 3 :	résultats des indicateurs de la convention tripartite 2015-2018.....	138

Annexe n° 1 : répartition des effectifs entre régions

**Tableau n° 28 : évolution entre 2012 et 2018 de l'effectif
de Pôle emploi par établissement (en ETPT)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2012	2018-2012
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	4 841,6	5 015,5	5 244,9	5 121,6	5 126,7	5 135,6	4 977,9	2,8 %	136,3
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	1 780,0	1 826,8	1 877,9	1 870,3	1 866,8	1 843,9	1 801,7	1,2 %	21,7
<i>Bretagne</i>	1 856,4	1 975,3	2 046,5	2 050,3	2 049,5	2 022,7	1 969,8	6,1 %	113,4
<i>Centre Val de Loire</i>	1 595,3	1 619,5	1 654,6	1 677,8	1 663,7	1 670,4	1 608,7	0,8 %	13,3
<i>Corse</i>	256,9	255,9	246,6	253,1	245,8	242,9	230,9	- 10,1 %	- 26,0
<i>Grand Est</i>	3 596,0	3 659,5	3 811,1	3 816,6	3 790,8	3 785,2	3 681,6	2,4 %	85,6
<i>Guadeloupe</i>	472,6	506,3	554,1	562,9	565,7	562,8	573,0	21,2 %	100,3
<i>Guyane</i>	163,6	167,9	180,4	194,0	198,3	197,1	194,5	18,9 %	30,9
<i>Hauts-de-France</i>	4 165,8	4 281,4	4 546,2	4 608,7	4 640,8	4 665,4	4 491,8	7,8 %	326,0
<i>Ile-de-France</i>	7 388,0	7 624,0	7 977,4	7 965,2	8 035,9	7 988,9	7 624,1	3,2 %	236,1
<i>Martinique</i>	389,2	401,2	444,7	463,2	450,2	462,8	468,4	20,4 %	79,2
<i>Normandie</i>	2 245,0	2 304,4	2 359,7	2 365,9	2 360,6	2 346,7	2 270,4	1,1 %	25,4
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	3 684,2	3 765,7	3 978,9	3 989,3	3 968,3	3 941,9	3 823,2	3,8 %	139,0
<i>Occitanie</i>	3 786,2	3 971,4	4 245,9	4 212,7	4 225,1	4 204,7	4 106,6	8,5 %	320,4
<i>Paca</i>	3 563,6	3 666,4	3 820,9	3 869,3	3 907,0	3 883,9	3 777,0	6,0 %	213,3
<i>Pays de la Loire</i>	2 148,8	2 161,3	2 271,6	2 272,8	2 262,5	2 274,3	2 206,1	2,7 %	57,3
<i>Réunion</i>	939,5	997,8	1 079,4	1 112,0	1 088,6	1 093,9	1 101,7	17,3 %	162,2
<i>Mayotte</i>	0,0	40,8	53,0	60,7	65,9	78,4	78,9	93,5 %	78,9
<i>Pôle emploi services</i>	541,6	523,3	513,2	521,8	526,8	506,0	506,1	- 6,5 %	- 35,4
<i>DSI</i>	1 462,4	1 497,9	1 532,9	1 535,9	1 537,4	1 560,8	1 577,4	7,9 %	115,0
<i>DG Siège</i>	929,2	955,9	932,3	966,1	987,1	1 013,6	1 039,2	11,8 %	110,0
Total Pôle Emploi	45 806,0	47 218,2	49 372,2	49 490,3	49 563,4	49 481,8	48 108,9	5,0 %	2 302,9

En ETP au 31 décembre pour l'année 2012

Source : Cour des comptes d'après données Pôle emploi

Tableau n° 29 : analyse de la répartition des ETPT entre régions pour l'année 2018

	ETPT 2018	DEFM AB décembre 2018	DEFM AB/ ETPT 2018	Répartition Cible des ETPT	Écart /cible (en ETPT)	Écart/ cible (en %)
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	4 977,9	470 920	94,6	4 673,0	304,9	6,5 %
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	1 801,7	154 340	85,7	1 531,5	270,1	17,6 %
<i>Bretagne</i>	1 969,8	189 020	96,0	1 875,7	94,1	5,0 %
<i>Centre Val de Loire</i>	1 608,7	158 570	98,6	1 573,5	35,1	2,2 %
<i>Corse</i>	230,9	23 050	99,8	228,7	2,2	0,9 %
<i>Grand Est</i>	3 681,6	343 000	93,2	3 403,7	278,0	8,2 %
<i>Guadeloupe</i>	573,0	58 320	101,8	578,7	-5,8	-1,0 %
<i>Guyane</i>	194,5	23 440	120,5	232,6	-38,1	-16,4 %
<i>Hauts-de-France</i>	4 492,9	448 500	99,8	4 450,5	42,3	1,0 %
<i>Ile-de-France</i>	7 624,1	790 640	103,7	7 845,7	-221,6	-2,8 %
<i>Martinique</i>	468,4	45 210	96,5	448,6	19,8	4,4 %
<i>Normandie</i>	2 270,4	209 840	92,4	2 082,3	188,1	9,0 %
<i>Nouvelle Aquitaine</i>	3 823,2	380 270	99,5	3 773,5	49,7	1,3 %
<i>Occitanie</i>	4 106,6	455 210	110,8	4 517,1	-410,5	-9,1 %
<i>Paca</i>	3 777,0	405 730	107,4	4 026,1	-249,2	-6,2 %
<i>Pays de la Loire</i>	2 206,1	218 540	99,1	2 168,6	37,5	1,7 %
<i>Réunion</i>	1 101,7	151 000	137,1	1 498,4	-396,7	-26,5 %
Total ou Moyenne	44 908,4	4 525 600	100,8	44 908,4		

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

Annexe n° 2 : résultats des indicateurs de la convention tripartite 2012-2014

Indicateurs stratégiques de la convention tripartite 2012-2014		Résultats 2012	Cible 2014	Résultats 2014
ICT 1	Nombre de sorties vers l'emploi durable	122 091 (moyenne/mois en 2012)	+ 10 % par rapport à la valeur attendue compte tenu de la conjoncture par le modèle	122 892, soit + 16 % par rapport à la valeur attendue par le modèle (moyenne/mois en 2014)
ICT 1 bis	Nombre de sorties vers l'emploi durable des demandeurs d'emploi de longue durée	36 856 (moyenne/mois en 2012)	+ 10 %, par rapport à la valeur attendue compte tenu de la conjoncture par le modèle	40 795, soit + 1,9 % par rapport à la valeur attendue par le modèle
ICT 2	Taux d'entretiens d'inscription et de diagnostic réalisés dans les 10 jours ouvrés (15 jours calendaires) après le premier contact avec Pôle emploi	76,6% (cumul 2012)	85,0 % (cumul 2014)	91,0 % (cumul 2014)
ICT 3	Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins	52,1% (mars 2012)	60,0 % (mesure 2014)	56,6 % (novembre 2014)
ICT 4	Part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi, 12 mois après leur inscription	42,7%	35,4 % (cohortes de mars 2013 à février 2014)	43,2 % (cohortes de mars 2013 à février 2014)
ICT 4bis J	Part des jeunes (moins de 25 ans) encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription	32,1%	25,1 % (cohortes de mars 2013 à février 2014)	31,9 % (cohortes de mars 2013 à février 2014)
ICT 4bis S	Part des seniors (plus de 50 ans) encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription	57,80%	50 % (cohortes de mars 2013 à février 2014)	58,7 % (cohortes de mars 2013 à février 2014, corrigée de la DRE)
ICT 5	Nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois	576 976 (moyenne/mois en 2012)	- 100 000 par rapport à 2012	791 661 (moyenne/mois en 2014)
ICT 6	Taux de sortie vers l'emploi durable six mois après toute formation prescrite par Pôle emploi	31,3% (septembre 2012)	41,8 % (septembre 2014)	37,2 % (septembre 2014)

Indicateurs stratégiques de la convention tripartite 2012-2014		Résultats 2012	Cible 2014	Résultats 2014
ICT 7	Taux de premiers paiements dans les délais (source SID)	88,9% (cumul 2012)	93,0 % (cumul 2014)	90,5 % (cumul 2014)
ICT 8	Taux de demandeurs d'emploi pour lesquels l'EID est intervenu il y a moins de deux mois se déclarant satisfaits de l'information relative à leur indemnisation	67,9% (mars 2012)	72,0 % (cumul 2014)	64,7 % (cumul 2014)
ICT 9	Part des offres avec présélection satisfaites par MER+ avec identifiant	55,6% (cumul 2012)	60,0 % (cumul 2014)	63,1 % (cumul 2014)
ICT 10	Taux de satisfaction des employeurs clients sur l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins	58,4% (mars 2012)	60,0 % (mesure 2014)	66,0 % (juin 2014)
ICT 11	Délai moyen de satisfaction des offres avec présélection	29,7 jours (cumul 2012)	29,0 jours (cumul 2014)	31,0 jours (cumul 2014)
ICT 12	Part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par le demandeur d'emploi	44,2% (cumul 2012)	50,0 % (cumul 2014)	74,1 % (cumul 2014)
ICT 13	Part des demandeurs d'emploi inscrits disposant d'un CV Pôle emploi (anonyme ou pas) sur la banque des profils en ligne	12,6% (cumul avril - décembre 2012)	35,0 % (cumul 2014)	26,1 % (cumul 2014)
ICT 14	Nombre d'ETP fonction support redéployés	121 ETP (novembre 2012)	600 ETP (décembre 2014)	628,3 ETP (mars 2015)
ICT 15	Temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi	7 407 ETP (décembre 2012)	+ 4 000 ETP, soit 10 720 ETP (décembre 2014)	12 507 ETP (décembre 2014)

Annexe n° 3 : résultats des indicateurs de la convention tripartite 2015-2018

	2014 (réf.)	2015	2016	2017	2018
Nombre de retours à l'emploi <i>+1,5 % en 2015, à conjoncture constante</i>	3 590 000	3 729 507 3 780 000	3 944 897 3 940 000	4 135 046 4 022 285	4 262 527 4 100 000
Nombre de retours à l'emploi durable <i>Pas de cible associée</i>	121 236	125 601	132 590	135 867	139 526
Nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A au cours des 15 derniers mois parmi les DE ABC <i>En 2015, -30 000 par rapport à un modèle défini en CTT</i>	1 436 000	1 539 814 1 542 661	1 528 466 1 587 382	1 478 746 1 589 773	1 471 529 1 530 000
Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation financée ou rémunérée par Pôle emploi <i>+1,6 point par an</i>	28,5%	28,3 % 29,9 %	31,0 % 29,0 %	29,6 % 28,1 %	33,3 % 28,3
Taux d'accès à l'emploi 6 mois après la fin d'une formation financée ou rémunérée par Pôle emploi		56,4 %	58,5 % 56,0 %	55,8 % 55,4 %	60,2 % 55,6 %
Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient <i>66%</i>	64,2%	64,6 % 66,0 %	64,2 % 67,0 %	71,1 % 67,0 %	73,2 % 70,0 %
Nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif (accompagnements Renforcé + Global + Intensif jeunes) <i>350 000 en 2015, 460 000 en 2017</i>	230 000	430 870 350 000	497 612 400 000	527 131 460 000	570 587 500 000
Taux de premiers paiements dans les délais <i>93 % en 2015</i>	90,7%	93,3 % 93,0 %	94,2 % 93,5 %	94,4 % 94,0 %	94,4 % 94,0 %
Taux de conformité du traitement de la demande d'allocation avec incidence financière (RAC & Etat solidarité) <i>92,9 % en 2015</i>	90,45%	91,9 % 92,9 %	95,5 % 92,9 %	96,1 % 95,0 %	96,3 % 95,0 %

	2014 (réf.)	2015	2016	2017	2018
Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations <i>70 % en 2015</i>	68,7%	71,1 % 70,0 %	70,8 % 71,5 %	72,9 % 72,0 %	74,4 % 72,0 %
Part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi <i>62 % en 2015</i>	59,6%	73,4 % 62,0 %	79,0 % 63,0 %	80,9 % 72,0 %	82,8 % 74,0 %
Part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi <i>63,6% en 2015</i>	61,6%	74,4 % 63,6 %	79,6 % 64,6 %	81,2 % 73,0 %	82,6 % 74,0 %
Taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi <i>69 % en 2015</i>	64,9%	64,9 % 69,0 %	71,3 % 70,0 %	70,7 % 70,0 %	71,2 % 72,0 %
Taux de satisfaction des demandeurs d'emploi sur les services numériques <i>74% en 2015</i>	72%	77,0 % 74,0 %	87,6 % 76,0 %	91,0 % 77,0 %	90,0 % 77,0 %
Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (en ETPT) <i>+ 2000 à la fin de la convention</i>	10 604	11 850 11 204	13 256 11 804	13 579 12 404	13 946 12 604

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du directeur général de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic).....	147
Réponse du président du conseil d'administration de Pôle emploi.....	149
Réponse du directeur général de Pôle emploi.....	153

Destinataires n'ayant pas répondu

Premier ministre
Ministre du travail
Ministre de l'action et des comptes publics

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNION NATIONALE
INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS
L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)**

Nous avons pris connaissance du projet de rapport public thématique intitulé 'La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création' qui traite de l'ensemble des sujets afférents à la gestion de Pôle emploi. Il s'articule en trois parties relatives à (1) la stratégie de transformation de Pôle emploi, (2) la gestion financière et des ressources humaines, et (3) la démarche de mesure de la performance.

Depuis plusieurs années, les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage ont en effet cherché à clarifier et rendre efficace la relation entre l'Unédic et les opérateurs de l'État au premier rang desquels figure Pôle emploi. Si les missions sont désormais clairement définies comme le souligne la Cour et ainsi qu'en atteste la nouvelle convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, il s'agit désormais de les rendre totalement opérantes.

L'Unédic n'a pas de rôle direct dans la gestion financière de Pôle emploi et n'est pas partie prenante du Conseil d'administration de Pôle emploi. Ce sont ainsi principalement les termes de la convention tripartite qui fixent le cadre des missions déléguées à Pôle emploi sur le champ de l'Assurance chômage et celui de la démarche de performance en matière de retour à l'emploi, d'indemnisation et de services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. En ce sens et en complément du rapport public thématique de la Cour, nous souhaitons insister sur quatre constats.

En premier lieu, la démarche de performance de l'opérateur repose trop largement sur ses propres travaux. Si le renforcement des prérogatives de son conseil d'administration et l'élargissement du champ des indicateurs constituent des pistes d'amélioration notables. La démarche de performance de l'opérateur pourrait inclure plus directement les avis, travaux et analyses des tutelles au bénéfice du Conseil d'administration de Pôle emploi, notamment sur proposition de la gouvernance de la convention tripartite, contribuant à une meilleure analyse partagée et objectivée de la performance de l'opérateur.

En deuxième lieu, l'Unédic a un rôle d'évaluateur sur le champ de l'Assurance chômage et de ses effets dont il faut garantir l'évolution dans un contexte particulier de crise sanitaire marqué par des mesures économiques de grande ampleur. Pour l'Unédic, l'accès aux données de l'opérateur et notre capacité à contribuer au choix des données, et à leur structuration informatique, sont indispensables. À cette fin, l'ouverture et le partage des données à ses tutelles, notamment en mettant en place une

gouvernance tripartite des données collectées et hébergées par Pôle emploi, serviraient davantage au champ de l'évaluation et du pilotage de l'assurance chômage mais également à celui des politiques publiques de l'emploi en général.

***En troisième lieu, les décisions stratégiques concernant l'évolution du système et des démarches d'indemnisation sont encore trop concentrées au sein de Pôle emploi.** Alors que les partenaires sociaux et l'Unédic ont pour mission de faire évoluer la réglementation et de s'assurer de la bonne mise en œuvre de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, ils ne contribuent pas directement à la trajectoire d'investissement et d'évolution du système sous-jacent. Les arbitrages en matière budgétaire et d'investissements notamment informatiques sur le strict champ de l'indemnisation pourraient faire l'objet d'un avis de l'Unédic au Conseil d'administration de Pôle emploi.*

***En dernier lieu, force est de constater que la responsabilité financière de l'opérateur sur le champ de l'assurance chômage n'est pas clairement définie.** La question est celle de la prise en charge financière en cas de pertes de contributions, ou d'allocations d'assurance chômage, lorsque des processus dysfonctionnent et que la responsabilité de l'opérateur est engagée. Le régime géré par l'Unédic subit ainsi les conséquences financières, par manque de clarification des responsabilités financières liées aux activités déléguées, ne lui permettant pas de bénéficier d'un cadre précis pour en établir les conditions de prises de charge.*

L'Unédic, dans la limite du champ qui relève de sa responsabilité dans le cadre actuel des activités déléguées à Pôle emploi, partage les observations faites par la Cour et tout particulièrement celles concernant la nécessité de renforcer la capacité des tutelles à exercer leur rôle, et tient à rappeler également que la gestion des activités déléguées à Pôle emploi s'est améliorée depuis plusieurs années, tout comme le niveau de qualité des services.

Les risques majeurs en matière d'Assurance chômage sont surveillés et contrôlés par l'Unédic.

***Néanmoins, je souhaite rappeler que les Partenaires sociaux ont unanimement exprimé auprès du ministre leur insatisfaction quant à l'évolution décidée unilatéralement par l'État de porter à 11% la part des recettes du régime dédiée au fonctionnement de Pôle emploi.** Cette évolution, compte tenu du dynamisme permanent des recettes et des besoins contracycliques de Pôle emploi, fait craindre un déséquilibre de plus en plus marqué entre les sources de financement de Pôle emploi.*

Aujourd'hui c'est près de 80% de son budget qui provient de l'Unedic (cotisations patronales sur les salaires et CSG sur les revenus d'activité).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE PÔLE EMPLOI

1. Au nom du conseil d'administration, je note avec satisfaction le jugement positif de la Cour sur la transformation de Pôle emploi depuis 2012 comme sur sa saine gestion budgétaire

En premier lieu, je me réjouis de constater que la Cour partage le sentiment, plusieurs fois exprimé au sein du conseil d'administration de Pôle emploi tant par les représentants de l'État que ceux des partenaires sociaux ainsi que les personnalités qualifiées, que l'opérateur s'est profondément transformé au cours des dernières années pour mieux servir les demandeurs d'emploi et les entreprises. La performance de Pôle emploi dans son rôle de principal acteur du service public de l'emploi est tout naturellement la première des préoccupations du conseil que j'ai l'honneur de présider : je suis dès lors heureux de lire que la Cour valide la pertinence comme la profondeur des évolutions apportées à son offre de services.

La seconde préoccupation des administrateurs, là aussi très classiquement, est la bonne gestion par Pôle emploi des ressources dont il dispose. Dans ce domaine, en dehors de la partie relative aux ressources humaines sur laquelle je reviendrai, je note, même si ce n'est qu'imparfaitement reflété dans les titres du rapport, que la Cour n'a pas de reproche à faire à Pôle emploi sur sa gestion budgétaire et la considère « bien maîtrisée pour les dépenses de fonctionnement ». Ceci vient confirmer l'avis systématiquement positif rendu par le comité d'audit et des comptes du conseil d'administration sur les documents budgétaires entre 2012 et 2018 ainsi que la certification sans réserve des comptes de Pôle Emploi par les commissaires aux comptes chaque année. Je prends bonne note de l'unique recommandation de la Cour en la matière, sur les délais de renouvellement des marchés de la direction des systèmes d'information, auxquels le conseil sera attentif : je regrette cependant que la Cour n'ait pas cru bon de reprendre dans son rapport final le jugement positif qu'elle émettait sur la maîtrise par Pôle Emploi « de la réglementation en matière d'achat public et [le fait que l'opérateur adaptait] ses procédures de façon pertinente en fonction des besoins ».

2. En revanche, l'analyse de la Cour sur les ressources humaines de Pôle emploi me semble incomplète s'agissant du rôle du conseil d'administration, et manquer d'objectivité sur la gestion des dirigeants de Pôle emploi

i. Le conseil d'administration s'intéresse bien aux questions de ressources humaines

Tout d'abord, je ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel le conseil d'administration ne réalise pas un suivi suffisant de la politique de ressources humaines de Pôle emploi. À diverses reprises, soit à l'initiative du Conseil lui-même, soit à celle de la direction générale, des communications ont été organisées pour mieux associer les administrateurs au volet humain des transformations menées au sein de l'Établissement, que ce soit en matière managériale, de parcours professionnels, d'évolution des métiers, d'innovation. À titre d'illustration, un séminaire du conseil en 2017 a été quasi-intégralement consacré aux questions de recrutement, de gestion des parcours professionnels et de développement des compétences. Un suivi analytique régulier de l'évolution des effectifs de Pôle emploi par métier et par grand projet a été mis en place. De même, le conseil a participé à la sélection des sites pilotes et suit l'avancement de la démarche de « performance par la confiance » qui vise une transformation des modes d'organisation et de management au sein des agences et structures de l'opérateur.

Cette dernière démarche est à mes yeux emblématique de la transformation culturelle engagée depuis plusieurs années au sein de l'Établissement, transformation qui vise à accroître la délégation dans le respect des objectifs de service, à encourager la prise d'initiative et donc la mobilisation des équipes. Elle s'inscrit dans la continuité de la politique de déconcentration des décisions et de responsabilisation des acteurs de terrain menée par Pôle emploi depuis de nombreuses années, assortie d'un pilotage par les résultats, politique qui en fait **un organisme aux standards de la sphère privée en matière de management et, de mon point de vue – confirmé d'ailleurs par la politique de transformation de l'action publique actuellement menée par le Gouvernement –, un exemple à suivre dans la sphère publique.**

ii. Sur le statut des cadres dirigeants, la Cour aurait dû, de mon point de vue, faire preuve de davantage d'objectivité dans ses comparaisons

La Cour consacre de longs développements à la gestion des cadres dirigeants : il s'agit naturellement d'un sujet important, dont la sensibilité rend indispensable une analyse fine et pleinement objective. **Ayant moi-même assumé la responsabilité de la gestion des ressources humaines**

d'établissements publics et privés de taille comparable à Pôle emploi, je ne partage pas les appréciations portées par la Cour en la matière. Les points de comparaison retenus dans son analyse ne me semblent guère pertinents, et je ne vois aucune anomalie dans les éléments présentés :

- *ni en matière d'évolution des rémunérations des principaux dirigeants de Pôle emploi. Je considère en effet que l'élargissement considérable de responsabilités des quelques dirigeants concernés, qui sont en première ligne tant vis-à-vis du conseil d'administration que des cabinets ministériels, justifie pleinement leur progression salariale. La pratique naturelle dans une entreprise, publique ou privée, est bien d'aligner les niveaux de rémunération sur les niveaux de responsabilité lors d'un changement de poste ou d'un élargissement significatif des missions du titulaire : cet alignement, qui peut dans certains cas se faire en deux ou trois étapes, s'opère toujours, en interne, sur la base de postes de « poids » comparable, ou en externe sur la base d'enquêtes ou de monographies salariales disponibles ;*
- *ni s'agissant des niveaux de rémunération de ces cadres dirigeants. En effet, l'autonomie de gestion, la taille, les enjeux économiques et sociaux propres à Pôle Emploi font peser sur ses dirigeants de lourdes responsabilités comparables à celles exercées dans des entreprises publiques. Les niveaux de rémunération actuellement pratiqués au sein de l'Etablissement rendent particulièrement difficile, pour ne pas dire impossible, le recrutement sur le marché du travail de dirigeants expérimentés, capables de piloter un établissement de 54 000 personnes et de plus de 5 milliards d'euros de budget : les compétences nécessaires pour assumer la responsabilité de certaines fonctions – par exemple dans le domaine des systèmes d'information, des achats, des ressources humaines, des finances, du juridique, de la maîtrise d'ouvrage, du contrôle interne – sont rares et donc valorisées en conséquence. A cet égard, le fait qu'une petite partie du différentiel de salaire avec les entreprises publiques et privées puisse être compensée par l'attribution d'un véhicule de fonction ne saurait être stigmatisé, cette attribution contribuant à la prise en compte de sujétions professionnelles autant qu'à la reconnaissance et à la fidélisation des managers concernés ;*
- *ni, enfin, dans la nécessité d'accompagner des évolutions d'organisation ayant un impact humain important, comme le regroupement de régions entraînant la suppression d'un certain nombre de postes, qui, dans le cas de dirigeants, a pu déboucher soit sur des départs négociés dans le cadre d'une rupture conventionnelle, soit sur une mobilité professionnelle et géographique, d'une région à l'autre.*

Sur tous ces éléments, il me semble qu'une analyse plus approfondie des pratiques habituelles des organisations publiques et privées de la taille de Pôle emploi aurait évité à la Cour des conclusions qui me paraissent erronées et dont la publication risque de nuire, à tort, à l'image de l'opérateur.

Toutefois, et bien que je ne voie dans cette partie du rapport aucune réelle anomalie susceptible de remettre en question la supervision exercée par le conseil d'administration, je suis ouvert à la recommandation de la Cour de créer en son sein un comité dédié à l'examen de la politique de l'établissement en matière de rémunérations, et plus généralement de ressources humaines (politiques de développement de compétences, baromètres, mixité, formations des managers...). Ce comité pourrait formuler un avis sur les décisions prises en la matière, sans remettre en cause les prérogatives du directeur général ni ses nécessaires marges de manœuvre dans ce domaine.

3. Enfin, concernant la gouvernance de Pôle emploi, il me paraît nécessaire d'apporter quelques éclairages et correctifs aux appréciations portées par le rapport.

Les marges de manœuvre accordées par délégation au Directeur général de Pôle emploi sont le reflet d'une gouvernance moderne et n'enlèvent rien au rôle très actif du conseil d'administration dans l'élaboration de l'offre de services de l'opérateur. J'ai toujours veillé, en plein accord avec le Directeur Général, à ce que le conseil soit systématiquement, le plus étroitement et le plus en amont possible, associé à l'élaboration des conventions tripartites successives signées avec l'État et l'Unédic depuis 2011. Ces derniers mois, le Conseil a été fortement impliqué, comme par le passé, dans la préparation de la convention tripartite 2020-2022, et cela avant-même le démarrage de la négociation avec les tutelles et tout au long du processus.

Par ailleurs, le travail régulier et approfondi des comités du conseil (comités stratégique et d'évaluation, comité d'audit et des comptes), présidé par des représentants des partenaires sociaux, aurait mérité d'être davantage mis en exergue par la Cour. Enfin, l'examen des ordres du jour du conseil suffit à montrer l'implication permanente des administrateurs dans la vie et l'action de l'établissement, l'évolution de son offre de services, le développement ou l'expérimentation de nouvelles prestations, le fonctionnement de son réseau, le suivi des résultats et des indicateurs, la prise en compte des rapports annuels de son médiateur, sans parler du rôle de contrôle et d'approbation des décisions organisationnelles, budgétaires ou financières que lui confère la loi.

Ce rôle important des administrateurs dans la gestion de l'opérateur est, à mon sens, rendu possible par le nombre restreint de représentants désignés au sein du conseil. Un débat approfondi sur son élargissement a eu lieu au cours des années passées, et a notamment donné lieu à la décision, prise en accord avec l'État, d'ouvrir la composition du conseil à un représentant des collectivités territoriales supplémentaire, eu égard à l'importance des relations de Pôle emploi avec ces acteurs locaux. En revanche, pour conserver au Conseil la qualité des échanges liée largement au nombre limité d'administrateurs, ces derniers n'avaient pour la plupart pas soutenu l'idée d'une ouverture plus large :

- *soit aux associations de demandeurs d'emploi, dans la mesure où des instances dédiées à leur écoute existent déjà aux niveaux national et départemental (comités de liaison) ;*
- *soit aux représentants du personnel de Pôle emploi, dans la mesure où la coexistence au sein du conseil de représentants des fédérations syndicales avec des membres des mêmes organisations syndicales élus du personnel semblait difficile à gérer.*

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

Le rapport de la Cour sur Pôle emploi appelle de ma part les considérations suivantes.

1. *La Cour adresse un satisfecit à Pôle emploi sur sa stratégie, souligne l'amélioration de sa situation financière et relève l'atteinte des objectifs fixés par ses tutelles*

Je me réjouis de lire l'analyse de la Cour selon laquelle, face à la hausse considérable du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et accompagnés entre 2012 et 2018, Pôle emploi :

- *a conduit une « profonde transformation depuis 2012 » ;*
- *« n'a cessé de diversifier son offre de services » pour personnaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises ;*
- *a pris un « tournant numérique » qui a « permis de réaliser des gains de productivité et d'améliorer la qualité du service », ainsi qu'une « montée en compétence sur l'ensemble des métiers ». Je lis avec satisfaction que « Pôle emploi se caractérise par son ambition dans le développement numérique et par l'importance des transformations que celui-ci a entraînées tant vis-à-vis du public que dans son organisation interne ».*

*En matière de gestion financière, je me félicite que la Cour relève l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement de Pôle emploi. **Il aurait été logique que la Cour reprenne dans le titre de son chapitre II, par souci de cohérence avec le chapitre I, l'idée que les moyens de Pôle emploi sont loin d'avoir augmenté sur le même rythme que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et accompagnés par l'opérateur.***

Enfin, en matière de performance, la Cour observe que « pour la quasi-totalité des indicateurs stratégiques de Pôle emploi, les résultats se sont améliorés sur la période 2012-2018 ; les cibles ont été atteintes ou dépassées à fin 2018 ».

2. Je prends bonne note d'un ensemble de marges de progression relevées par la Cour, et lui confirme que Pôle emploi s'inscrit dans cette voie

Conformément aux recommandations de la Cour, Pôle emploi s'efforce :

- d'améliorer les modalités d'information de son conseil d'administration. Un audit spécifique est prévu sur ce sujet, afin d'identifier les voies de progression ;*
- de sécuriser le renouvellement des marchés de la DSI en anticipant les études préalables afin de réduire les délais nécessaires à la passation des contrats ou des avenants ;*
- de mieux encadrer les moyens alloués au dialogue social. Pôle emploi a d'ores et déjà négocié deux accords portant sur le renouveau du droit social et sur la mise en place des nouvelles instances du personnel, dont la mise en œuvre en 2020 répond parfaitement à la préoccupation de la Cour.*

S'agissant de la recommandation de la Cour visant à la création d'un comité des rémunérations, comme je l'avais indiqué précédemment, je suis prêt à la proposer au conseil d'administration. Si le conseil souhaite s'engager dans une telle voie, je proposerais que le rôle d'un tel comité soit de formuler un avis sur la politique de rémunération des cadres dirigeants, dont la définition relève, selon le code du travail, du Directeur général.

S'agissant de la lutte contre l'absentéisme, j'aurais souhaité que la Cour ne retienne pas une comparaison trop réductrice avec le secteur privé, alors qu'il serait plus cohérent de comparer Pôle emploi avec des établissements, publics ou privés, recevant du public, et notamment d'autres grands opérateurs sociaux.

Je lui sais néanmoins gré de souligner que l'absentéisme est une préoccupation forte de l'établissement et de mentionner les facteurs qui contribuent à cette réalité au sein de Pôle emploi : vieillissement du personnel, part du personnel féminin – dont les absences liées aux naissances constituent une explication naturelle et celles liées à la parentalité hélas une explication sociologique –, augmentation de la charge...

*Au demeurant, je partage la volonté de la Cour de voir ce taux d'absentéisme diminuer, mais elle aurait pu détailler les efforts des dernières années : dispositif de contrôle des arrêts maladie, travaux avec la médecine du travail, accompagnement des managers des agences ayant un taux d'absentéisme élevé, repérage des signaux d'alerte, actions de prévention et de prise en charge des addictions. **Les premiers résultats obtenus sont encourageants : l'absentéisme a diminué en 2019.***

*En revanche, si je ne peux que constater que l'accord national sur le temps de travail (OATT), conclu par mon prédécesseur dans le contexte très difficile de la fusion ANPE/Assédict, accorde aux agents de Pôle emploi 5 jours de congés qui réduisent leur temps de travail annuel de 2,5 % par rapport à la durée légale, il m'aurait semblé souhaitable que **la Cour, par souci de précision, mentionne l'ensemble des obstacles objectifs qui rendent très difficiles la renégociation de cet accord. Je ne doute pas que la Cour connaît les difficultés soulevées par une telle renégociation. Si cette recommandation peut se comprendre en termes de principe, sa mise en œuvre semble en effet peu accessible à court terme, pour un impact financier qui semble très incertain :***

- *elle impliquerait une procédure extrêmement longue (2 à 5 ans), en raison des incontournables actions en justice liées à la nécessité de dénoncer la convention collective nationale de Pôle emploi, puis à l'obligation pour les 21 établissements de Pôle emploi de renégocier à leur tour leur accord ;*
- *elle aurait un impact social considérable dans le réseau Pôle emploi, dans un contexte de crise sanitaire et économique qui le soumet d'ores et déjà à rude épreuve et alors qu'il importe, face à la montée déjà constatée du chômage de mobiliser tous les agents de l'établissement;*
- *enfin, la remise en cause des cinq jours de congés mobiles nécessiterait, selon toute vraisemblance et au regard du cadre général des négociations sociales, d'envisager une forme de compensation financière pour les bénéficiaires actuels, réduisant considérablement le gain budgétaire potentiel.*

3. En revanche, l'appréciation de la Cour sur la gestion des cadres dirigeants reste marquée par une approche qui ne me paraît pas prendre en compte tous les éléments d'analyse

a. Les analyses sur la rémunération des directeurs généraux adjoints (DGA) ne tiennent pas suffisamment compte de l'évolution de leurs responsabilités et du statut privé de la moitié d'entre eux

Je suis surpris que la Cour mesure des évolutions de rémunération sans prendre en compte la complexité des fonctions et sans les pondérer par l'évolution des responsabilités des intéressés.

En effet, les personnes visées sont toutes passées de directeur à DGA dans la période (l'un deux est même passé de chargé de mission cadre non dirigeant à DGA), en omettant de mentionner de surcroît que toutes ont augmenté par un facteur 2 à 11 leur périmètre en termes de nombre de directions, placées sous leur responsabilité, et de personnel encadré.

Je ne connais pas d'organisme, public ou privé, dans lequel la rémunération d'une personne ne connaît pas une progression significative quand son champ de responsabilité double, triple, voire plus. En outre, comme je l'ai déjà fait valoir, ces augmentations, conséquence de leur nomination comme DGA, les placent à des niveaux équivalents à ceux de leurs prédécesseurs, près de dix ans en arrière. Dès lors, ces progressions de rémunération n'ont pas, selon moi, de caractère anormal.

Je ne comprends pas non plus le paragraphe sur le niveau de leurs rémunérations : la moitié de mes DGA, comme la quasi-intégralité des autres cadres dirigeants de Pôle emploi, sont recrutés sous statut de droit privé. Dès lors, comme l'a démontré l'expérience récente, pour recruter un DSI, un DRH ou une directrice de la communication, la référence en termes de salaire est davantage le secteur privé ou les grands établissements publics ou sociétés à capitaux publics, que la fonction publique. Or Pôle emploi a produit devant la Cour des éléments de comparaison qui montrent que les salaires des DGA sont de 20 % à 50 % inférieurs à ceux de la moyenne de leurs homologues des établissements publics ou sociétés à capitaux publics de taille comparable, et évidemment plus encore du secteur privé.

En outre, l'analyse de la Cour s'appuie sur la comparaison de rémunérations brutes, alors même que la moitié des DGA sont en contrat privé et ont donc des taux de charges sociales supérieurs aux agents de la fonction publique d'État.

Dès lors, je considère donc que le niveau de rémunération des DGA n'est pas une anomalie, non plus que celui des cadres dirigeants de Pôle emploi dans leur ensemble. Au demeurant, **la Cour ne s'appuyant sur aucune comparaison robuste, je ne vois pas dans son rapport d'éléments venant corroborer l'idée que la rémunération moyenne des cadres dirigeants de Pôle emploi serait « élevée ».**

b. Sur les indemnités de rupture, la Cour additionne en les généralisant des cas très particuliers

En premier lieu, je signale de nouveau à la Cour qu'une part très importante des ruptures conventionnelles s'explique par le contexte de fusion ANPE/Assédic puis de réorganisation territoriale découlant du regroupement des régions, qui ont entraîné des suppressions de poste de cadres dirigeants : **cette explication, mentionnée par la Cour, apporte un éclairage nécessaire pour comprendre cette réalité.**

Par ailleurs, je relève que les cas mis en avant par la Cour d'indemnités de montant élevé sont au nombre de trois, alors que les 42 autres ruptures conventionnelles intervenues ont été conclues au montant minimal de l'indemnité conventionnelle de licenciement fixé par l'accord « cadres dirigeants » négocié par mon prédécesseur. Dès lors, il me semble peu fondé en termes de méthode de s'appuyer sur ces trois cas isolés pour en conclure qu'ils sont constitutifs d'un régime particulièrement favorable.

Enfin la Cour mentionne, mais sans en tenir compte, l'argument de Pôle emploi sur le coût qu'aurait représenté le maintien en emploi de ces trois personnes, composé non seulement des indemnités de départ à la retraite mais aussi du salaire maintenu pendant plusieurs années. L'établissement tient à nouveau à la disposition de la Cour la démonstration du fait qu'avec ces ruptures conventionnelles, en ne remplaçant pas ces départs, Pôle emploi a en réalité fait des économies.

c. Sur les primes de mobilité, le cas exceptionnel mis en exergue ne peut conduire à généraliser l'analyse

Pôle emploi considère que son dispositif d'accompagnement de la mobilité ne couvre les coûts induits pour le cadre dirigeants que pendant une période très inférieure à la durée de la mobilité (22 mois sur les 5 ans de mobilité moyenne), et ne s'écarte en rien de ce que l'on retrouve dans les grands organismes dont les cadres sont, comme à Pôle emploi, quasi-exclusivement sous statut privé.

d. S'agissant enfin de la flotte de véhicules de Pôle emploi, l'analyse de la Cour mériterait d'être précisée

Je relève que sur les 20 titulaires d'un véhicule de segment M2, 15 dirigent bien un établissement de plus de 200 ETP, et que les titulaires d'un véhicule de segment M1 sont des directeurs de centrale ou des directeurs régionaux adjoints. Cela est bien conforme aux circulaires Valls de 2014 et Cazeneuve de 2017. Restent 5 cas, 4 DGA et le Médiateur de Pôle emploi, pour lesquels l'attribution d'un véhicule n'a soulevé aucune remarque de la mission interministérielle sur le parc automobile, qui a validé dans son ensemble la politique d'attribution de Pôle emploi. Ainsi, Pôle emploi respecte bien les règles en matière d'attribution de véhicules.

4. Par ailleurs, le chapitre sur la démarche de performance de Pôle emploi contient de mon point de vue plusieurs affirmations contestables et insuffisamment étayées

a. La Cour minore les résultats de Pôle emploi en évoquant un « manque d'ambition » des cibles alors que cette analyse ne porte que sur une petite minorité d'indicateurs et est par ailleurs très contestable.

Le titre I du chapitre 3 du rapport, « Des objectifs majoritairement atteints mais un manque d'ambition des cibles », ne rend aucunement justice à la réalité de la performance de Pôle emploi. En réalité, seuls 3 indicateurs (sur les 14 de la convention tripartite) font l'objet d'une critique sur leur cible, critique qui de surcroît :

- s'agissant de la mesure du chômage de longue durée : remet en cause sans justification un modèle économétrique de l'Unédic dont l'intervalle de confiance est estimé à 95%, ne tient pas compte de l'évolution de la structure du marché du travail pour apprécier l'ambition des cibles et prétend à tort que « le suivi du chômage de longue durée a été allégé dans la convention 2015-2018 », alors que celui-ci a été renforcé par des stratégies préventives et que des indicateurs ont continué à être produits et suivis ;
- s'agissant des taux de retour à l'emploi après formation (ICT4 et 4bis), prétend que le résultat de ces indicateurs est « fluctuant » alors qu'ils sont tous les deux en augmentation sur la période, et passe sous silence l'impact majeur du ciblage des plans gouvernementaux sur la formation professionnelle qui ont conduit à une dégradation technique des ICT4 (1,5 point) et 4 bis (2,3 points) entre 2014 et 2017.

Dès lors, l'appréciation portée sur le caractère peu ambitieux des cibles fixées à Pôle emploi pour 11 des 14 indicateurs me semble contestable et de surcroît, cette appréciation, pour les 3 autres, ne résiste

pas complètement à l'analyse. Le titre I du chapitre 3 et le contenu du paragraphe auraient dû tenir compte de ces éléments.

b. L'analyse sur l'intensité de l'accompagnement est contestable, tant il est certain que celle-ci a augmenté au profit des plus éloignés du marché du travail

Je ne comprends pas que la Cour qualifie de « très variable » la taille des portefeuilles d'accompagnement renforcé : en effet, les portefeuilles renforcés comptant plus de 200 demandeurs d'emploi ne concernaient en 2019 que 8 agences sur les 850 que compte le réseau, et 80 % des portefeuilles renforcés ont une taille comprise entre 85 et 104 demandeurs d'emploi. Au demeurant, il conviendrait à mon sens de dépasser l'approche de l'intensité de l'accompagnement, mesurée sous le seul prisme de la taille des portefeuilles et du nombre d'entretiens physiques (le multicanal permet une multiplicité de contacts). Je rappelle que plus de 3 300 ETPT supplémentaires ont été mobilisés depuis 2014 pour l'accompagnement des plus en difficulté.

Il est tout autant surprenant que soit affirmé que « le suivi des demandeurs d'emploi les plus en difficulté placés en accompagnement renforcé a baissé en intensité » : je remarque que le tableau n° 25 ne corrobore pas cette affirmation, puisque le nombre moyen d'entretiens est en légère augmentation sur la période, malgré l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en portefeuille de +40%.

Dès lors, il n'est pas exact que les indicateurs « n'ont pas permis de suivre l'effort réellement consacré par l'établissement à l'accompagnement des plus en difficulté », ni que « n'intégrer que des indicateurs de résultat ne permet pas de mesurer l'effort au profit des demandeurs d'emploi en difficulté ».

c. La Cour minore la satisfaction, pourtant attestée, des usagers de Pôle emploi

Il est inexact d'indiquer que les taux de répondants aux enquêtes de satisfaction des usagers de Pôle emploi sont faibles : ils sont supérieurs aux normes observées sur les enquêtes du même type par IPSOS, dont on ne saurait contester l'expertise dans ce domaine.

De même, il est inexact d'affirmer que l'ICT5 « ne permet pas de mesurer la qualité de l'accompagnement » en s'appuyant sur le fait que la satisfaction varie peu selon les modalités d'accompagnement.

L'importance de l'augmentation de la satisfaction des demandeurs d'emploi, qui a grimpé de 12 points depuis 2014 à jusqu'à 75 %, toutes modalités d'accompagnement confondues, me paraît valider en réalité la stratégie de Pôle emploi : les demandeurs d'emploi sont très

majoritairement satisfaits quelle que soit leur modalité d'accompagnement. Je ne comprends donc pas sur quoi se fonde cette critique de l'indicateur.

Enfin, l'affirmation selon laquelle « les employeurs restent très critiques sur [la question du délai de recrutement] » n'est pas étayée par une analyse approfondie mais simplement quelques verbatims. **Si la Cour, comme je l'ai souhaité, s'appuie sur des données plus représentatives, son appréciation évoluerait sensiblement** : le dernier baromètre « entreprises » réalisé en février dernier par BVA auprès d'un échantillon représentatif de 4 241 entreprises a établi que 84 % ont une bonne image de la qualité des services proposés par Pôle emploi.
