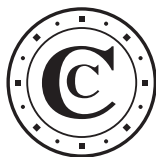


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LA GESTION DE PÔLE EMPLOI, DIX ANS APRÈS SA CRÉATION

Rapport public thématique

Synthèse

Juillet 2020

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Une stratégie de transformation accélérée d'un établissement très autonome .....	<b>7</b>
<b>2</b> Une gestion financière facilitée par des ressources dynamiques .....	<b>9</b>
<b>3</b> Des excès à corriger dans la gestion des ressources humaines .....	<b>11</b>
<b>4</b> Une démarche de performance qui présente des limites ..	<b>13</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>15</b>



# Introduction

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.





# 1 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 C<sup>1</sup> 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.

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.

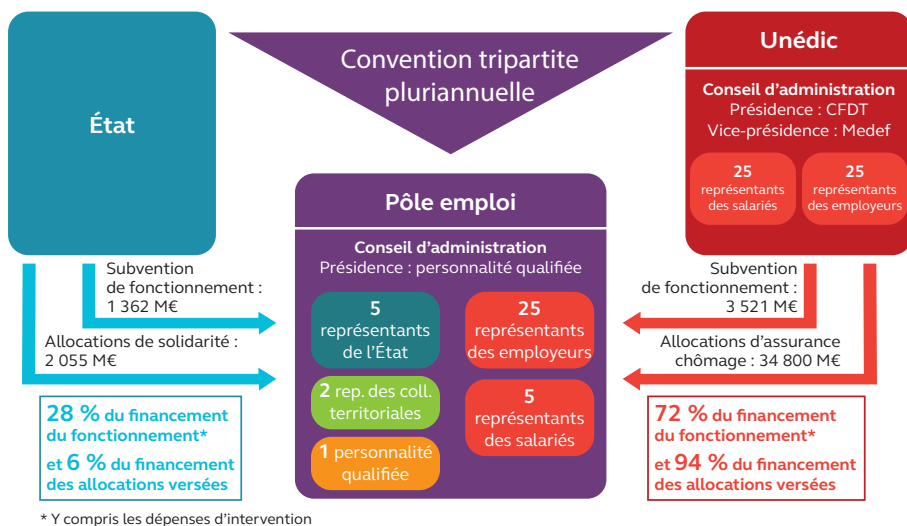
La gouvernance de Pôle emploi, établissement public à caractère administratif *sui generis*, est atypique à plusieurs égards et confère à l'opérateur une grande autonomie, tant dans la définition de sa stratégie que dans son fonctionnement interne.

---

<sup>1</sup> 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.

# Une stratégie de transformation accélérée d'un établissement très autonome

## 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).





## 2 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 2018<sup>2</sup>. 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.).

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 ETPT<sup>3</sup> a augmenté de 4,9 %. Enfin, le montant total des engagements sociaux, comptabilisés

<sup>2</sup> Hors ressources finançant les dépenses d'allocations.

<sup>3</sup> Équivalent temps plein travaillé.

# Une gestion financière facilitée par des ressources dynamiques

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

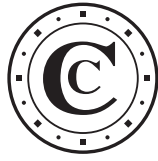
plus systématiquement, prestataires et fournisseurs.

Le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage a prévu au 1<sup>er</sup> 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 privé<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>4</sup> L'introduction d'une part de contribution sociale généralisée (CSG) dans le financement de Pôle emploi ne modifie pas ce constat.



## 3 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<sup>er</sup> juillet 2018. Les processus de recrutement ont été homogénéisés et un effort significatif a été fait pour la formation profession-

nelle 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.

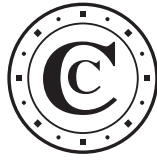
La **gestion des cadres dirigeants** reste ainsi marquée par certaines pratiques qui ne sont pas acceptables dans le contexte d'économies imposées à l'ensemble du secteur public sur la période 2012-2019. Pôle emploi doit réformer le système d'accompagnement de la mobilité des cadres dirigeants, mettre 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.

## Des excès à corriger dans la gestion des ressources humaines

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.



## 4 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.

## Une démarche de performance qui présente des limites

---

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.

# 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.