

17, BOULEVARD POISSONNIERE 75002 PARIS TEL. 01 53 72 00 00 - FAX 01 53 72 00 01 WWW.APEX.FR - INFO@APEX.FR

# **Pôle Emploi**

# Rapport d'expertise sur les comptes 2009 et les perspectives

La situation de l'entreprise est étudiée à partir des documents financiers et sociaux (bilan, compte de résultats et annexes, données sociales), ainsi que des diverses informations complémentaires disponibles ou fournies par la direction que nous remercions pour son accueil. Nous avons notamment rencontré dans le cadre de cette mission (par ordre alphabétique) :

- Monsieur AVENTUR, sous-directeur Animation de la Stratégie et des évaluations
- Madame Marie BALLAND, Directrice de la gestion des carrières et de la politique de rémunération
- Madame Dominique BLONDEL, Directrice des relations sociales,
- Madame Carine CHEVRIER, Directeur Général Adjoint Administration Finances,
- Madame Laurence DAMAN, Direction des Relations sociales,
- Monsieur DANEL, Adjoint au Directeur Général Adjoint Administration Finances,
- Monsieur DEAL, Directeur Adjoint à la direction comptable,
- Madame Catherine FOURNIER, Chef du département diversité et conditions de vie au travail,
- Monsieur C. FRANCESCATTO, Directeur Engagements produits à la DSI,
- Madame A. GAUVIN, Directrice Stratégie, Veille & Affaires Internationales,
- Madame Françoise INIZAN, Directrice Management GPEC et formation,
- Monsieur Bruno LUCAS, Directeur Général adjoint Clients, Services et Partenariats,
- Monsieur F. MARIE-ROSE, Directeur Adjoint à la Direction Clients,
- Monsieur Moïse RASHID, Directeur Général adjoint Ressources Humaines,
- Monsieur Rochdi MOUBAKIR, Directeur du contrôle de gestion
- Monsieur REYNALD CHAPUIS, Directeur Multicanal,
- Madame Carine ROUILLARD, Directeur Général Adjoint Pilotage et Performance du Réseau,
- Madame Claire VERCKEN, Direction diversité et conditions de vie au travail,
- Monsieur WAILL, Directeur comptable.

Nous remercions aussi les membres du Comité Central d'entreprise pour leur coopération.



La première partie du rapport est constituée par des conclusions qui renvoient aux éléments clefs du diagnostic économique, social et financier que nous avons fait sur l'entreprise.

La seconde partie est celle du développement complet du diagnostic.

La troisième partie est **un dossier d'analyse** qui fournit et étudie successivement les différents éléments du dossier.

En fin de rapport se trouvent **des Annexes** qui regroupent quelques données supplémentaires d'information.

Les données monétaires sont exprimées, sauf indication contraire, en millions d'euros (M€), parfois en milliards d'euros (Md€).

Paris, le 17 juin 2011

Jean-Philippe SENNAC
Claude JACQUIN
Nicolas CURELLA
Philippe PALLUD
Fabienne DESCHAMPS
Eric BERTIN
Clarisse MIGNARD
Christopher NYBELEN
Patrick CASPAR



# **SOMMAIRE DU RAPPORT**

۲ŀ	INCIPALES CONCLUSIONS	ხ
DI	AGNOSTIC	9
1.	UNE FUSION A MARCHE FORCEE DANS UN CONTEXTE DEGRADE	10 11 12
2.	POLE EMPLOI, DES MARGES DE MANOEUVRE FAIBLES  2.1. Des limites structurelles importantes  2.2. Un manque d'ajustement des modes de financement	16
3.	POLE EMPLOI FACE A LA CRISE, DES CAPACITES DE REPONSES REDUITES  3.1. Des choix plutôt court terme 3.2. La révision des ambitions de la fusion 3.3. Des réponses organisationnelles classiques 3.4. In fine, la dégradation de la qualité de service et des conditions de travail 3.5. Le risque social doit être évalué et prévenu 3.6. Une sous-exécution budgétaire en 2009	23 25 26 30
D	SSIER D'ANALYSE	
Pá	rtie 1: CREATION DE POLE EMPLOI	44
1.	FONDEMENTS ET CHRONOLOGIE DE POLE EMPLOI	45
2.	REFORME DU SERVICE PUBLIC PORTANT CREATION DE POLE EMPLOI	48 48
3.	GOUVERNANCE, DIRIGEANCE ET ORGANISATION DE POLE EMPLOI	52 52 55
Pa	rtie 2 : ANALYSE DES DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES	
1.	BILAN D'OUVERTURE	58 58 59
2	EXECUTE 2000 - LIN CONTEXTE DECEMBE	60



	2.1.	Retards dans la mise en œuvre des programmes	69
	2.2.	Des ressources limitées dans un contexte de dégradation de l'emploi	
	2.3.	Un déficit enregistré pour un excédent attendu	
	2.4.	Bilan de clôture	86
3.	BU	DGET 2010 : L'IMPACT SOCIAL DE LA FUSION	
	3.1.	Faible progression des ressources dans un contexte toujours dégradé	
	3.2.	Augmentation significative du recours aux OPP dans le budget d'intervention	
	3.3.	Impact de la nouvelle CC atténué par une réduction attendue des autres coûts	
	3.4.	Budget 2010 par régions	
_	3.5.	Focus sur Le processus d'élaboration budgétaire	
Pa		: ANALYSE ORGANISATIONNELLE	
1.	LE	CONSEILLER PERSONNEL, UNE FONCTION INSUFFISAMMENT EVALUEE	114
2.	UN	SUPPORT MANAGERIAL INSUFFISAMMENT OPERATIONNEL	117
	2.1.	Le processus de nomination des managers	
	2.2.	Une formation trop tardive	118
3.	LE	S SITES MIXTES, UN ELEMENT STRUCTURANT DE LA FUSION	119
	3.1.	Vers une réduction à terme	121
4.	PR	EMIERE ETAT DES LIEUX DE LA DSI	122
	4.1.	Une création qui se réalise avec de l'anticipation	122
	<i>4.2.</i>	Des questions en suspens	123
5.	Ľ'U	INIFORMISATION DU PORTAIL INTERNET	124
Pa	rtie 4	: ANALYSE SOCIALE	125
1.	ET	AT DES RESSOURCES HUMAINES A LA FUSION	126
	1.1.	La dualité des statuts sociaux	
	1.2.	Une répartition géographique homogène	128
	1.3.	Des similitudes démographiques	129
	1.4.	Des effectifs de production équilibrés	
	1.5.	Plus de temps partiel dans le statut public	
	1.6.	Les contrats précaires	
	1.7.	Des structures de qualification et des niveaux de salaire très éloignés	
2.		S CONSEQUENCES SOCIALES DE LA FUSION	
	2.1.	Le choix « indiscuté » du statut privé	
	2.2. 2.4.	La convention collective pour prévenir l'implosion sociale	
2			
3.		OLUTION DES EFFECTIFS EN 2009	
	3.1. 3.2.	Un mouvement de régularisation et d'embauche de CDD Le début du redéploiement des effectifs vers la production	
	U.Z.	-a	102 AEE
Λ.	INII VI	L-	455



# PRINCIPALES CONCLUSIONS



Malgré des rapports officiels de la Cour des Comptes et du Conseil d'Etat défavorables à une fusion de l'ANPE et du réseau ASSEDIC, cette fusion, présente dans le programme présidentiel de 2007, a été décidée à marche forcée fin 2008.

Le calendrier de mise en œuvre, trop court, n'a pas permis les anticipations indispensables à une opération de cette envergure. La majeure partie des questions structurelles, organisationnelles, professionnelles et sociales afférente à cette fusion restait entière début 2009 et a dû être traitée à chaud dans un contexte où la crise économique et l'explosion du chômage produisaient des tensions extrêmes sur la charge de travail de l'organisme.



En termes comptables et financiers, la fusion a un caractère tout à fait inusuel puisqu'elle a été opérée d'un côté par la transmission de l'intégralité du patrimoine de l'ANPE et de l'autre par des transferts partiels de l'UNEDIC encadrés par des conventions, l'existence de cette dernière étant maintenue. Certains biens de l'UNEDIC ont été transférés pour jouissance à Pôle Emploi (ils ne figurent donc pas à l'actif de son bilan) et font l'objet d'un loyer de 50 M€ à titre transitoire en 2009 pour la partie immobilière et à titre gratuit pour les biens informatiques.

Le caractère inusuel de cette fusion et la hâte avec laquelle elle a été opérée n'ont pas permis de régler tous les problèmes financiers qu'elle soulève. Parmi ceux-ci, notamment le règlement de la dette sociale des salariés ex-UNEDIC qui n'est intervenu que courant 2010 (avec un effet rétroactif à la date de fusion). La prise en charge du passif social évalué à 324 M€, a été imputée sur la contribution versée par l'UNEDIC, pourtant dédiée au financement de Pôle Emploi. D'autres points restent en suspens comme le régime de retraites complémentaires.



Si le financement de Pôle Emploi repose principalement sur l'UNEDIC et sur l'Etat, les contraintes que subissent ou que s'imposent ces financeurs ont des répercussions directes sur les capacités de Pôle Emploi. En ce sens notamment, l'endettement de l'UNEDIC pour financer l'assurance chômage l'expose aux fluctuations des marchés financiers.

La ponction effectuée par l'UNEDIC sur sa contribution, afin de financer les engagements sociaux transférés à Pôle Emploi, et le désengagement décidé par l'Etat au cours de l'année 2009 sont sans doute de natures différentes. Il n'en reste pas moins que ces opérations ne permettent pas à Pôle Emploi d'avoir une claire visibilité sur ses moyens.



Pôle Emploi et ses salariés sont en droit d'attendre une véritable sécurisation des financements permettant de garantir le versement de la totalité des engagements pris par les deux financeurs principaux, afin de remplir pleinement la mission sociale pour laquelle il a été créé. Cette garantie pluriannuelle doit se combiner avec la mise en place de clauses de revoyure entre Pôle Emploi et ses financeurs en cas de dégradation sensible du marché du travail ou de baisse de ses ressources.



La feuille de route fixée par la convention tripartite était d'une telle ambition (assurer les conditions matérielles de la fusion et la mixité des équipes, mettre en place la nouvelle ligne managériale et le conseiller personnel, modifier l'offre de service, redéployer une partie des supports vers la production, etc.) sur une période aussi courte (3 ans) que, même sans les effets dévastateurs de la crise amenant l'explosion du chômage, la question de sa faisabilité se posait légitimement.

D'autant que les dimensions humaines, culturelles et même matérielles de la fusion ont sans doute été sous-estimées; ces différences ne tenant pas moins aux statuts des salariés (public/privé), qu'à leurs métiers (indemnisation/placement) et à la culture de leurs entreprises (application réglementaire/recherche de solution).



La crise économique a révélé un certain nombre de faiblesse du projet de fusion. Le Conseil d'Administration de Pôle Emploi s'est retrouvé avec de faibles marges de manœuvre pour faire face à la situation, coincé entre des décisions et des effets d'annonce de l'Etat (seul décisionnaire en dernier ressort dans un certain nombre de domaines de gestion essentiels comme le niveau des effectifs) et la croissance des tâches induite par une explosion sans précédent du nombre de chômeurs.

Dans une économie sujette à de brusques évolutions, la mission attribuée à Pôle Emploi nécessite sans doute une plus grande capacité d'adaptation et de souplesse face aux évènements.



Les réponses de Pôle Emploi pour passer la charge ont été, sur le court terme : d'une part de prioriser l'activité d'inscription (dans les 5 jours de la pré-inscription pour répondre à ses obligations réglementaires) au détriment de ses autres missions et notamment de l'accompagnement ; et d'autre part de mettre en œuvre des expédients classiques : contrats précaires, sous-traitance de charge (OPP et plateforme téléphonique de débordement) et industrialisation des process (mutualisation des traitements téléphoniques et du backoffice administratif des dossiers sur des platesformes régionales dédiées).

Si ces réponses ont permis de tenir les objectifs limités que s'était fixé Pôle Emploi pour la période, le maintien de certaines d'entre elles (notamment les plates-formes téléphoniques et de *backoffice*) devrait être discuté, les enjeux en termes de conditions de travail et de déroulement de carrière étant tout à fait essentiels.





L'exercice 2009 a été marqué par une sous-exécution budgétaire, alors que la révision budgétaire intervenue en cours d'année 2009 a été très limitée au regard de l'accroissement considérable du chômage. De fait, de nombreux dispositifs d'intervention n'ont pas été assurés au niveau prévu, en particulier les prestations soustraitées et le recours aux OPP, du fait d'une montée en charge tardive. De même les frais de fonctionnement et les dépenses d'investissement pâtissent de fréquents retards ou de reports de programmes.

Cette situation singulière illustre la précipitation avec laquelle a été menée la fusion et l'accumulation de chantiers ouverts concomitamment dans un temps trop réduit. Enfin, elle a aussi constitué une aubaine pour les deux principaux financeurs, leur permettant de réduire leur contribution au fonctionnement de l'opérateur.



Les salariés de Pôle emploi ont eu à subir en 2009 la conjonction de deux chocs sociaux majeurs, celui lié à la fusion et celui dû à l'explosion de la charge de travail. Si leur mobilisation n'a pas fait défaut et a permis de maintenir la continuité du service aux usagers, cela est passé par une détérioration des conditions de travail que pointent les quelques indicateurs et enquêtes existants.

Les efforts demandés aux salariés ne sont pas terminés. Si la tentative, via la formation Conseiller Personnel, de modeler un agent polyvalent au premier niveau de contact avec les demandeurs d'emploi est à ce jour un insuccès, la volonté d'évolution des métiers et des qualifications va se poursuivre. D'autre part, avec la perspective d'une croissance économique « molle », le taux de chômage et donc la charge de Pôle Emploi risque de ne pas connaître de baisse significative à court terme.

A trop sous-estimer les efforts et les pressions auxquels sont soumis les agents de Pôle Emploi, l'on risque de réunir toutes les conditions pour qu'apparaissent de fortes tensions sociales et de nouveaux dysfonctionnements incompatibles avec la mission sociale de l'organisme.



En 2010 Pôle Emploi va faire face à des charges supplémentaires (application de la nouvelle convention collective, transfert des 900 salariés de l'AFPA, acquisition d'une partie du parc immobilier, etc.). Face à l'amoindrissement des marges de manœuvre financières en résultant, le gestionnaire qui éprouvera des difficultés à faire passer l'octroi de moyens supplémentaires sera tenté de privilégier des politiques d'économies de coûts et de recherche de gains de productivité.



# **DIAGNOSTIC**



# 1. UNE FUSION A MARCHE FORCEE DANS UN CONTEXTE DEGRADE

### 1.1. La fusion ANPE/ASSEDIC : un débat ancien

Dès 1967, un projet de création d'une agence de l'emploi, établi par le Commissariat général du Plan, envisage de rassembler dans un organisme unique les fonctions d'accompagnement, d'indemnisation et de formations des demandeurs d'emploi. Pourtant la réforme mise alors en place maintient l'ANPE aux fonctions de placement et l'UNEDIC et les ASSEDIC à celles d'indemnisation. Le sujet est à nouveau à l'ordre du jour au début des années 2000. Le constat globalement partagé par diverses études ou rapports d'experts est celui d'une organisation atypique des services de l'emploi en France comparativement aux principaux pays européens. Cette singularité se caractérise notamment par la pluralité des opérateurs, tandis que les autres approches européennes tendent vers davantage d'intégration et de cohérence.

# Des travaux officiels plus que sceptiques

Dans ce contexte, le Ministère du travail commande un rapport sur le rapprochement des services de l'emploi au Conseiller d'Etat Jean Marimbert. Le rapport, remis en 2004, est négatif face à la tentation d'une fusion ANPE/ASSEDIC. Il ne remet pas en cause le principe même de la fusion, qui présenterait selon lui de sérieux atouts (simplifications pour les demandeurs d'emploi, réduction des coûts de coordination...). En revanche, il estime la faisabilité d'une fusion « encore plus douteuse qu'il y a 10 ans lorsque l'excellent rapport établi dans le cadre de l'article 79 de la loi quinquennale concluait que la fusion ne constituait pas une solution appropriée [...]. Dès lors il est clair que la fusion comporterait un risque élevé de polémique au niveau national et de troubles dans le fonctionnement des services. Un deuxième obstacle réside dans la disparité des statuts sociaux... le surcoût d'un alignement s'élèverait au minimum à 200 M€ par an [...] Au-delà de ces obstacles sociopolitiques et financiers, il faut prendre en compte que l'UNEDIC et l'ANPE sont en phase de consolidation des acquis suite à des transformations de leur management et de leur organisation interne [...] Dans ce contexte, le déclenchement d'un processus de fusion risquerait d'être vécu comme un facteur de déstabilisation plutôt que de mobilisation. Par ailleurs il estime que le système français n'est pas « dans une situation de carence, de défaillance ou d'assoupissement notoire des deux institutions; elles sont au contraire dans des démarches ambitieuses de transformation... ». Au total, J. Marimbert préconise de « consolider dans un cadre contractuel la dimension stratégique de la coopération entre l'ANPE et l'UNEDIC ».

Quelques mois après la parution de ce rapport, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a renforcé la coordination des services en créant le dispositif des maisons de l'emploi, susceptibles de regrouper dans un lieu unique des services diversifiés en relation avec l'emploi. **De fait, cette loi excluait le principe d'une fusion.** 

En 2006, dans son rapport sur l'indemnisation du chômage, la Cour des Comptes faisait globalement le même constat que J. Marimbert : « Une fusion aurait certes l'avantage de la simplicité, mais il n'est pas apparu certain qu'un organisme regroupant plus de 40 000 salariés ayant à l'origine des cultures, des statuts et des niveaux de rémunération distincts puisse être plus efficace et apporter un meilleur service aux demandeurs d'emploi ». Elle a confirmé sa position dans son référé du 3 octobre 2007 sur la capacité du futur organisme de gestion du service public de l'emploi à améliorer la qualité de service et la réduction des coûts.



# **1.2.** Une mise en œuvre « toutes affaires cessantes »

Malgré les travaux officiels, la fusion ANPE/ASSEDIC fait partie du projet du futur chef de l'Etat : « L'ANPE, l'Unedic, les Maisons de l'emploi seront réunies en un seul service public de l'emploi, qui interviendra immédiatement et de manière personnalisée pour permettre à tous ceux qui le souhaitent de trouver ou retrouver un emploi beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui ».

Dans ce cadre, dès le début de la mandature, à l'été 2007, la fusion ANPE/ASSEDIC est décidée. S'ensuit alors un calendrier très serré de mise en œuvre :

- Novembre 2007 à février 2008 : Groupe de travail relatif à la préparation de la fusion animé par l'IGAS.
- Décembre 2007 : Projet de Loi relatif à la réforme du service public de l'emploi.
- 13 Février 2008 : Loi relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (portant création d'une institution nationale publique unique, ayant en charge la gestion complète du service public de l'emploi).
- Avril 2008 : mise en place d'une entité provisoire, en charge d'élaborer le projet d'organisation des services, l'élaboration du nom de l'institution, et de veiller aux procédures obligatoires d'information/consultation des instances représentatives du personnel. Elle a également la charge d'établir le budget du 1<sup>er</sup> exercice.
- 19 décembre 2008 : fusion juridique et opérationnelle des deux entités.

Au final, malgré l'existence d'études pointant les difficultés ou les doutes d'une telle opération, la fusion ANPE/ASSEDIC a été décidée et votée en moins de 6 mois, et a été effective moins de 18 mois après la prise de décision.

Ce calendrier apparaît extrêmement serré au regard des problématiques (juridiques, sociales, organisationnelles, financières) posées par une telle opération. De nombreux éléments confirment la rapidité extrême de cette opération; nous en retiendrons deux à titre d'exemples:

- Le statut juridique de PE, non défini dans la Loi du 13 février, n'a été tranché par le Conseil d'Etat que fin septembre 2008. Or, ce statut a des incidences multiples (sociales, fiscales...) sur le fonctionnement de l'Institution.
- La convention tripartite pluriannuelle signée entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle Emploi<sup>1</sup>, fixant les objectifs de la nouvelle institution pour la période 2009/2011 n'a été signée que le 2 avril 2009, soit près de 5 mois après la mise en place de PE. Ce retard n'a pas permis à Pôle Emploi d'être pleinement opérationnel début 2009.



Souvent PE dans le reste du texte.

# 1.3. Des objectifs très ambitieux dans un délai très court

La convention conclue le 2 avril 2009 entre l'Etat, l'Unedic et Pôle Emploi définit les objectifs fixés à Pôle Emploi par l'Etat et l'Unedic pour la période 2009-2011 : son préambule indique qu'« elle prévoit deux paliers de transformation : le premier en 2009, centré sur la réussite de la fusion et les premières étapes d'amélioration de l'offre de service, et le second à l'horizon 2011, qui vise à améliorer durablement l'offre de service et le fonctionnement du marché du travail. ». Parmi les « objectifs spécifiques pour des améliorations tangibles dès l'année 2009 » fixés au titre I de la convention <sup>2</sup>, certains emportent des évolutions d'organisation importantes dans des délais courts, voire sans délais :

#### Simplifier et améliorer rapidement l'accès aux services

- Délivrer l'ensemble des services (accueil de 1er niveau) dans tous les sites avant la fin du 1er trimestre 2009
- Constituer des équipes mixtes dans tous les sites recevant du public avant l'été 2009
- Mettre en place l'entretien unique d'inscription (test au 1er trimestre 2009 pour une généralisation en octobre)

#### Etablir une relation personnalisée avec l'ensemble des DE

- Mettre en place un conseiller personnel, référent unique pour chaque DE dans l'année 2009
- Adapter la fréquence de contacts selon la difficulté de retour à l'emploi

# Mobiliser les possibilités d'économies et de redéploiements permises par la fusion de l'ANPE et du réseau Assédic

- Réorganiser les fonctions supports et optimsier le réseau et les processus opérationnels pour redéployer progressivement 4 600 ETP de 2009 à 2011 :
- 1 400 ETP correspondant à un accroissement de la part des effectifs dédiés à la prodution (objectif : 83%)
- 3 200 ETP correspondant à une économie de poste dans le réseau grâce à une optimisation des processus opérationnels (suppression des entretiens redondants)

Toutefois les dimensions humaine, culturelle et même matérielle de la fusion ont sans doute été sous-estimées :

- Les équipes venant du placement ou de l'indemnisation, ne se connaissent pas. L'expérience des sites uniques a été trop parcellaire pour marquer les deux entités dans leur ensemble ;
- Les histoires des deux entreprises sont différentes mais aussi leurs cultures. Cette différence ne tient pas tant aux statuts des salariés (privé ou public), mais à leurs métiers mêmes tournés vers l'application réglementaire pour les uns, et l'intermédiation pour les autres.

Même sans les effets dévastateurs de la crise amenant l'explosion du nombre de DE, on peut légitiment se poser la question de la faisabilité d'une telle feuille de route.



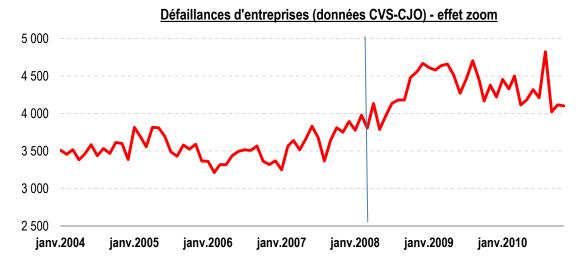
Voir objectifs développés en annexe page 142.

# 1.4. L'explosion du chômage met à mal une construction fragile

# *Les indicateurs économiques se dégradent dès le 2ème semestre 2008*

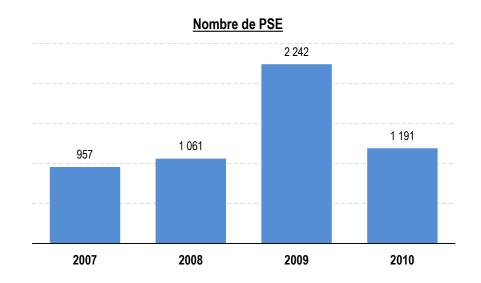
Les origines de la crise remontent à l'été 2007; la crise n'est alors que financière. Son extension à l'économie réelle, en France débute au deuxième semestre 2008. De nombreux indicateurs traduisent la dégradation brutale de la conjoncture économique.

Les défaillances d'entreprises, relativement stables sur la période allant du début 2004 à la fin 2008, bondissent courant 2008 et se maintiennent à un niveau élevé sur toute l'année 2009 et le premier semestre 2010.



Données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrables Source : BODACC, traitement Insee

Parallèlement le nombre de Plans de Sauvegarde de l'Emploi a commencé à croître vers la fin 2008. En 2009, le nombre de PSE recensés est plus de deux fois supérieur à la moyenne des années précédentes. Leur nombre rechute dès 2010 au niveau de 2007/2008, en partie grâce au levier de la « rupture conventionnelle » du contrat de travail.





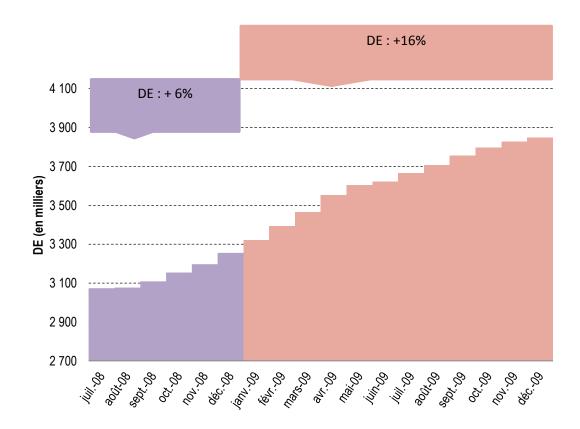
# La situation de l'emploi se détériore dès la fin 2008

Dans le contexte de le crise économique et financière mondiale à compter de l'été 2008, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi et tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (catégorie A, B, C) a connu une augmentation très importante dès le second semestre 2008 :

- + 199.700 demandeurs d'emploi au second semestre 2008 ;
- + 207.800 demandeurs d'emploi au 1<sup>er</sup> trimestre 2009;
- + 159.200 demandeurs d'emploi au 2nd trimestre 2009;
- + 132.500 demandeurs d'emploi au 3è trimestre 2009 ;
- + 93.900 demandeurs d'emploi au 4è trimestre 2009.

Avec 593.400 demandeurs d'emploi supplémentaires <sup>3</sup> (catégorie A, B, C), 2009 connaît la plus forte augmentation annuelle du nombre de demandeurs d'emploi depuis 25 ans.

# Nombre de demandeurs d'emploi catégories A, B, C : (juillet 2008 - décembre 2009)



Source DARES Analyses février 2011 n°008 ; catégories A, B, C = demandeurs d'emploi inscrits à PE et tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi.



Témoignent également de cette hausse exceptionnelle d'activité, **perceptible dès la fin de l'année 2008**, les alertes de Monsieur ERNST (Directeur des statistiques enquêtes et prévisions) qui sont éloquentes :

- « Concernant les principaux indicateurs du chômage, [...] en novembre, il y a eu une très forte hausse sur la catégorie 1, +64 000 sur novembre. C'est du jamais vu depuis que cette série existe, à savoir le milieu des années 1990 ». « Nombre de dossiers d'indemnisation en instance : en décembre 2008, il atteint 65 724. Cela témoigne d'une situation exceptionnelle : on est à 73 % au-dessus de la moyenne observée en décembre 2005, 2006 et 2007 » (Conseil d'administration du 22 janvier 2009) ;
- « Vous noterez une très forte accélération des différentes catégories de demandeurs d'emploi. Pour la catégorie 1, l'accélération annuelle est beaucoup plus forte que celle qui avait été enregistrée au cours des années 2002 et 2003» (Conseil d'administration du 19 février 2009).

Comme si cette situation ne suffisait pas, Pôle Emploi se voit confier de nouvelles missions (plan de relance et notamment l'ATPE, nouvelles missions en matière de CRP et CTP, et la perspective de prise en charge des bénéficiaires du RSA <sup>4</sup>.

#### Taux de chômage et charge de travail

A la fin de 2010, les besoins d'emploi non satisfaits concernaient 5,2 millions de personnes en France : 2,8 millions étaient au chômage ; 1,6 million en sous-emploi et 0,8 million souhaitaient travailler mais avaient renoncé. En dépit du recul modeste, depuis quatre mois, des indicateurs publics du chômage, la société française ne se dirige pas vers un reflux tel du chômage qu'il abaisserait qualitativement la pression s'exerçant actuellement sur les missions de Pôle Emploi et ses personnels.

La situation de PE, sa mission sociale et son efficacité opérationnelle sont impactées par la conjoncture économique, les créations d'emplois induites et les politiques publiques sur l'emploi. Or, les politiques publiques s'en remettent essentiellement à des pronostics de croissance, en supposant que celle-ci est vertueusement créatrice d'emplois.

Les pouvoirs publics misent sur une croissance comprise entre 2,5 % et 3 %. Mais, sur les 20 dernières années (hors crise), la croissance a été en moyenne de 2,2 %. Surtout, sur la dernière décennie, la croissance a été peu créatrice d'emplois, pour des raisons qui tiennent en partie aux gains de productivité et aux évolutions structurelles de l'économie.

Taux de croissance annuel moyen – T : trimestre	PIB	Emploi	Productivité
Période 2002 T1 -2005 T3	1,9%	0,1%	1,8%
Période 2005 T3 - 2007 T3	2,4%	1.1%	1,2%

(\*) Source: INSEE

Le lien vertueux entre croissance du PIB et réduction du chômage est pour le moins questionnable en dessous d'un certain seuil. Et rien n'indique que dans les prochaines années la croissance en France franchisse ce seuil. Au contraire, les politiques d'austérité menées en France et en Europe conduisent plutôt à une « croissance molle » et par voie de conséquence au maintien d'un taux de chômage élevé.

Aussi est-il nécessaire de penser Pôle Emploi dans la continuité du contexte actuel de très forte pression de la « demande », en dépit des glissements modiques du taux de chômage. La charge ne devrait pas se réduire à court et à moyen terme, au périmètre des missions aujourd'hui confiées à PE.



<sup>4</sup> Christian Charpy - CA du 6 mars 2009.

# 2. POLE EMPLOI, DES MARGES DE MANOEUVRE FAIBLES

Dans cette situation très dégradée, les capacités de réponse de Pôle Emploi vont être mises à l'épreuve et révélées les faiblesses de l'institution.

# 2.1. Des limites structurelles importantes

# *Le problème de la gouvernance*

De nombreuses études menées sur le mode de gouvernance de Pôle Emploi et les débats du CA <sup>5</sup> démontrent à l'envi que la gouvernance de Pôle Emploi ne fonctionne pas, en tout cas pas comme il se doit pour une entreprise de cette taille et de ce poids dans l'économie nationale. Cet avis est largement partagé au sein du CA même <sup>6</sup>.

Les éléments qui assoient cette critique sont nombreux, parmi lesquels :

- Le mode de désignation du DG (par décret) le plaçant de facto sous la « tutelle » de l'Etat.
- Les choix relatifs au budget sont très restreints. Exemple : le plafond d'emplois est fixé par la Loi de finances et les choix en matière d'effectifs sont pris directement par l'Etat <sup>7</sup> (exemple : suppressions de postes dans le cadre de la RGPP <sup>8</sup>). Pourtant le budget doit être adopté à la majorité des deux tiers.
- De nombreuses décisions sont connues par le CA en réunion alors qu'elles sont déjà annoncées publiquement (exemple : embauche des 1840 CDD en 2009, suppressions d'emploi en 2011...)

des collectivités territoriales et deux personnalités qualifiées. Le DG est désigné par décret

5



Cette analyse de la gouvernance se fonde notamment sur les travaux d'une mission sénatoriale 2011 ayant organisé plusieurs tables rondes relatives au service public de l'emploi, un travail du Conseil Economique, Social et Environnemental d'avril 2011 relatif au service public de l'emploi et la lecture des PV de CA 2009 de PE. Rappelons pour mémoire que PE est administré par un Conseil d'Administration (CA) et dirigé par un Directeur Général (DG). Le CA rassemble des représentants de l'Etat, des syndicats employeurs et salariés, un représentant

Pour exemple, parmi tant d'autres, ces deux interventions au CA de juillet 2009 : « Dans ce Conseil d'administration, on a parfois l'impression que beaucoup de discussions se passent en dehors et que nous ne sommes pas traités de la même manière en tant que membres de ce Conseil. Nous appelons cela la fonction mistigri, y compris sur le fait d'être informés que vous veniez aujourd'hui, Monsieur le Ministre. Ni moi, ni M. de Foucauld ne l'avons été. Or, notre assiduité est équivalente à celle de nos collègues, et même si nous ne finançons pas directement l'institution, nous finançons suffisamment de choses autour du sujet pour que la complémentarité de l'action mérite d'être travaillée. » (Mme MEYER).

<sup>«</sup> Dès le départ, j'avais dit que le Conseil d'administration ne devait pas être une chambre d'enregistrement. Comme Jean-Baptiste de Foucauld, je continue à dire qu'il faut trouver cette espèce de gouvernance, un fonctionnement qui nous permette de travailler sereinement, et que l'on ne soit pas sous la coupe du politique. On a l'impression de pressions qui viennent d'un peu partout. Dernier exemple en date : en Conseil, on apprend l'embauche de 1840 personnes. Où la décision a-t-elle été prise ? A quel niveau ? Cela tombe comme cela, sans qu'il y ait eu débat. » (M. RABHI).

Comme l'indique Christian Charpy devant la commission des finances le 18 mai dernier « les décisions [en matière d'emplois] ne sont pas prises par le conseil d'administration de Pôle Emploi : le plafond d'emplois est fixé par la loi de finances (...) ».

<sup>8</sup> Révision générale des politiques publiques.

- Le comité de suivi de la convention tripartite ne se réunit pas comme le prévoit la Loi, et par conséquent, le CA ne peut s'appuyer sur ses analyses. Or, il devait être à l'origine de nombreuses décisions stratégiques.
- Absence de participation des Instances Paritaires Régionales, susceptibles d'analyser au plus près du terrain les situations et les réponses à y apporter.

Bien que l'Etat ne soit à l'origine que d'un tiers du financement de PE, ce qui ne fait pas de Pôle Emploi un opérateur d'Etat au sens strict du terme <sup>9</sup>, la gouvernance de Pôle Emploi est totalement déséquilibrée au profit de l'Etat, qui a seul la main sur les décisions stratégiques, ne laissant à l'instance de gouvernance de Pôle Emploi que peu, voire pas, de marges de manœuvres. Pôle Emploi se trouve ainsi soumis, dans sa gouvernance même, aux aléas du politique et à ses besoins de communication. La prise en compte des réalités de l'entreprise, de ses besoins, de ses rythmes paraissent passer au second plan sans que cela ne garantisse non plus une priorité pour les besoins des demandeurs d'emploi.

Au final, l'ensemble des composantes de Pôle Emploi (sauf sans doute l'Etat) paraît conscient des graves dysfonctionnements que pose cette gouvernance <sup>10</sup>. La question de son rééquilibrage pour lui assurer une meilleure autonomie de gestion est sans aucun doute au cœur de l'avenir de Pôle Emploi, pour qu'enfin la lettre et l'esprit de la loi soit respecté « le CA règle toutes les affaires relatives à l'objet de l'Institution ».

En conclusion, il apparaît que le CA n'a pas pu exercer une réelle influence sur les choix stratégiques qui ont été pris courant 2009.

<sup>« [...]</sup> en termes de gouvernance, il conviendra de retravailler la place respective des partenaires sociaux et de l'Etat » (le Président CA lors d'une table ronde au Sénat le 29 mars 2011).



La Loi organique sur les Lois de Finances fixe le seuil à 50% des recettes.

#### Une inertie inhérente à la nature de l'institution

Au-delà de son mode de gouvernance, Pôle Emploi est une entreprise soumise à une certaine inertie :

- De par sa nature juridique, Pôle Emploi est soumis à des règles strictes en matière de marchés publics ce qui allonge les délais de réaction dans nombre de cas ;
- L'importance de ces effectifs (45 000 salariés) et leur diversité;
- La spécificité de métiers qui exigent le plus souvent des formations initiales assez lourdes avant que des recrutements ne soient opérationnels ;
- Le nombre de ses implantations, Pôle Emploi est présent sur la totalité du territoire national, avec une Direction Générale, 26 Directions Régionales, des Directions Territoriales, des directeurs ou responsables d'agence (1 600 sites à la création). Ce qui implique des circuits de décision relativement longs et des obligations de consultations sociales parfois sous-estimées;
- Une multitude d'interlocuteurs tant locaux que nationaux sur le terrain de l'emploi.

Entre la décision et sa mise en œuvre opérationnelle, plusieurs mois peuvent ainsi être nécessaires :

- S'agissant des CDD, décision prise en avril, ils ne seront opérationnels qu'en septembre 2009 (temps de formation inclus) 11.
- S'agissant des OPP et de la sous-traitance, les délais de passage des marchés publics n'aboutiront qu'en septembre 2009.

Cet état de fait rend d'autant plus nécessaire les capacités d'anticipation de Pôle Emploi et la mise en place d'un mode de gouvernance efficace et réactif.

<sup>&</sup>quot;
« S'agissant des recrutements supplémentaires, ils sont en cours et seront terminés d'ici à la fin juillet, pour une formation en août, et une mise au travail sur le terrain début septembre » (Christian Charpy - CA du 10 juillet 2009).



# 2.2. Un manque d'ajustement des modes de financement

La forte croissance du chômage intervenue en 2009 ainsi que les surcoûts liés à la fusion ont révélé en 2009 la fragilité des modes de financement de Pôle Emploi :

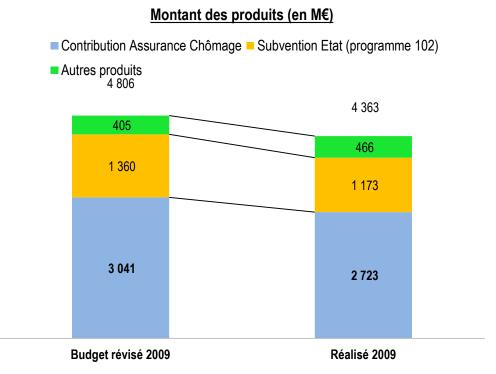
- Non seulement aucun mécanisme ne permet de réajuster les contributions à Pôle Emploi pour faire face à ses missions et ses engagements ;
- Mais les ressources apportées par les deux principaux financeurs n'ont pas été à la hauteur des engagements prévus dans la convention tripartite et la loi.

Ces éléments soulignent la nécessité de sécuriser les financements et d'instaurer des mécanismes d'ajustement notamment en cas de dégradation du marché du travail.

# Des incertitudes sur les principales contributions

Malgré l'inscription de certains financements dans la loi, l'exécution budgétaire 2009 montre que la sécurisation de ces financements est loin d'être acquise :

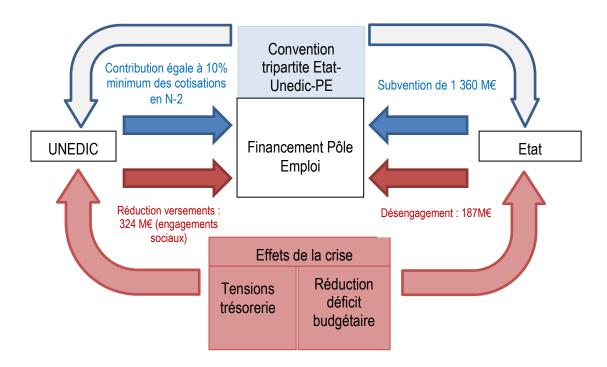
- Profitant du retard d'exécution de certains programmes, l'Etat s'est désengagé à hauteur de 187 M€ nécessitant une inscription en provisions pour créances irrécouvrables. Cette décision a été confirmée par les pouvoirs publics en 2010.
- Quant à l'Unedic, le choix effectué en clôture d'exercice d'affecter 324 M€ aux engagements sociaux, si elle bénéficie aux salariés de l'Etablissement, n'en a pas moins conduit à une réduction des versements effectués.



NB : la contribution de l'Etat est retraitée de la créance irrécouvrable de 187 M€



De façon plus générale, si les financements sont définis théoriquement par la convention tripartite, dans la réalité leur montant subit les aléas des financeurs et notamment ceux dus aux effets de la crise économique. Tensions de trésorerie pour l'Unedic et déficit budgétaire de l'Etat engendrent une pression potentielle et permanente sur les contributions des deux principaux financeurs.



Or, Pôle Emploi a besoin de sécuriser ses financements afin d'assurer dans des conditions convenables la totalité de ses missions. Ce qui passe notamment par :

- Une véritable garantie pluriannuelle sur le versement de la subvention de l'Etat. En effet, le montant de la subvention est remis en jeu chaque année lors de l'élaboration de la loi de finances comme le précise la convention par la mention « Sous réserve des crédits inscrits en loi de finance, l'Etat contribuera au financement ... ». Un engagement plus ferme de l'Etat devrait interdire le non versement de 187 M€ tel que pratiqué en 2009 permettant aux pouvoirs publics de bénéficier de l'effet d'aubaine provoqué par les retards dans la mise en œuvre des programmes.
- L'assurance sur les versements de l'Unedic, principal contributeur, sans modification des règles du jeu en cours d'exécution de la convention. La modification de l'assiette assurant le montant de sa contribution semble à l'opposé de ce principe. En effet, la contribution ne sera plus calculée sur les cotisations appelées mais, à partir de 2010, sur celles effectivement encaissées par l'Unedic. La différence constituera un manque à gagner pour PE.

De même, la convention de trésorerie Unedic-Pôle Emploi précise que les versements de l'Unedic puissent être adaptés selon les besoins de PE. En particulier, il est prévu en fin d'année, un arbitrage conduisant soit à assurer le versement de la contribution soit à affecter la somme non versée à un compte courant ouvert au nom de Pôle Emploi dans les comptes de l'Unedic afin de préserver la trésorerie de l'organisme d'assurance chômage.



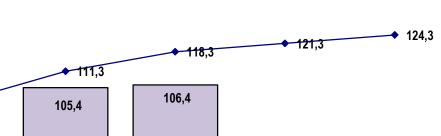
# Des modalités de financement faiblement réactives face aux évolutions du marché du travail

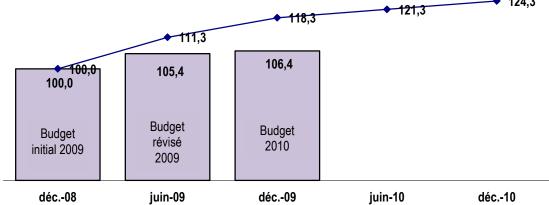
Des mesures anti-crise sont intervenues à mi 2009 afin de limiter l'impact de la dégradation de l'emploi. La mise en œuvre de ces mesures, inscrites dans le Budget révisé en section V, s'est élevée à 1 210 M€. Mais les ressources attendues pour le fonctionnement et les interventions de PE restent largement déconnectées au regard de l'accroissement du chômage. Entre le vote du budget initial 2009 et le vote en CA du budget révisé, la demande d'emploi en fin de mois de cat. A+B+C a augmenté de 11% alors que les ressources de Pôle Emploi ne progressaient que de 5%.

Cette croissance des ressources de Pôle Emploi n'est d'ailleurs pas induite directement par l'afflux des demandeurs d'emploi mais provient de dispositifs particuliers (CRP/CTP, couverture des frais de gestion des mesures anti-crise) ainsi que d'un ajustement technique (lié à la prise en compte des 13 jours de 2008).

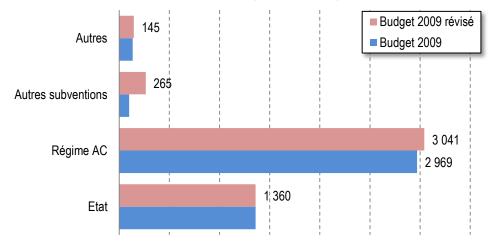
#### Evolution comparée du chômage (cvs) et du budget 2009 Pôle Emploi (base 100: décembre 2008)

■ Budget → DEFM cat A-B-C





#### Produits de PE (en M€) budget versus budget révisé

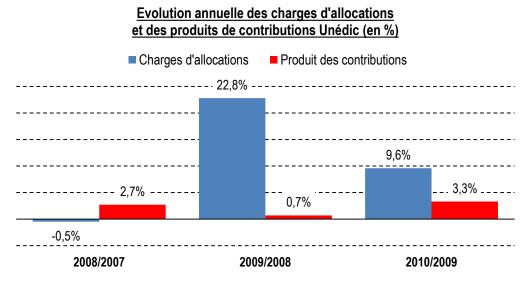




Le montant des contributions des deux principaux financeurs se devrait de prendre en compte les évolutions du marché du travail afin de permettre à Pôle Emploi de développer son offre de service en fonction du contexte économique notamment en cas de dégradation. C'est à notre avis, le sens de l'article L 5312-7 du Code du travail qui précise que « la contribution de l'Etat et la contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage sont fixés à un niveau compatible avec la poursuite des activités de l'institution, compte tenu de l'évolution du marché du travail ».

Or, le mode de financement actuel est soumis à un effet de ciseaux :

- En période de crise les demandeurs d'emploi augmentent et l'activité de Pôle Emploi augmente a minima en proportion
- Alors même que le principal contributeur (l'UNEDIC) enregistre une stagnation, voire une réduction, des produits provenant des cotisations sociales du fait de la contraction de l'emploi.



Source : Rapport financier Unedic 2008 et 2009 – Situation financière de l'Assurance chômage (note du 15/12/2010) pour l'évolution prévisible 2010/2009

Pour l'assurance chômage, la mention « l'Unedic contribue au financement (...) à un niveau équivalent au minimum à 10% des contributions des employeurs et salariés » laisse une certaine marge de manœuvre. Mais dans une situation de faible croissance de l'emploi et d'augmentation des charges d'allocations, les tensions de trésorerie s'accroissent rendant plus aléatoire le dépassement de ce niveau minimum.

Il en va de même pour l'Etat dont le montant de la subvention prévu dans la convention tripartite n'est supérieur que de 3% par rapport à celle versée en 2008 à l'ANPE. Dans le budget révisé 2009 et le budget 2010, aucune progression de l'enveloppe n'est intervenue malgré la très forte croissance du chômage.

Une clause de revoyure et de négociation entre les financeurs de Pôle Emploi devrait être inscrite dans la future convention tripartite en cas de dégradation sensible du marché du travail ou de baisse des ressources de Pôle Emploi afin d'assurer le développement de ses services et de ses prestations.



# 3. POLE EMPLOI FACE A LA CRISE, DES CAPACITES DE REPONSES REDUITES

# 3.1. Des choix plutôt court terme

La dégradation des indicateurs soulève dès le mois de janvier des interrogations de la part de plusieurs membres du conseil d'administration, dont les représentants de l'Etat, sur les moyens que va mettre en œuvre Pôle Emploi « pour faire face au surcroît d'activité qui va être massif ».

En début d'année, l'idée d'un plan spécifique en réponse à la crise est avancée par la direction de Pôle Emploi : « On est en train de travailler à un plan d'urgence que je présenterai au Conseil lors d'une prochaine réunion » (Christian Charpy - CA du 22 janvier 2009)

Si des voix s'élevaient pour le déploiement de solutions pérennes comme l'anticipation d'embauches CDI, plutôt que le recours aux CDD <sup>12</sup>, l'Etat met surtout en avant les **solutions** « **réversibles** » dans un souci d'équilibre budgétaire dans la durée <sup>13</sup>. C'est cette solution qui sera retenue (recours aux OPP, sous-traitance de débordement des plateformes téléphoniques et contrats précaires) d'autant que la direction de Pôle Emploi paraît tabler à l'époque sur une durée relativement courte de la situation de tension <sup>14</sup>.

# La décision de l'Etat, en premier et dernier ressort

Le 31 mars 2009, le président de la République annonce, en dehors de toute discussion avec le CA de PE, qu' « il va y avoir 1 840 emplois supplémentaires pour faire face à la crise et à l'alourdissement des tâches. C'est une décision que je viens de prendre ».

La décision de mise en œuvre de moyens humains exceptionnels face à une situation exceptionnelle et leur forme de recrutement sera donc détenue par l'Etat seul, en dehors de tout dialogue avec le CA de PE, qui n'a à dire ni sur le nombre, ni sur le moyen <sup>15</sup>.

Par exemple l'intervention, de Monsieur Lardy (CGT-FO) au CA du 8 avril 2009 : « Nous avons tous entendu les annonces du Président de la République, extrêmement précises, de 1840 embauches ! Cela me pose un problème ; j'aurais aimé que l'on puisse en parler en Conseil d'administration. Vous aviez évoqué un certain nombre d'anticipations d'embauches ; j'aimerais qu'un point soit fait et que le Conseil ait la primeur des annonces ».



<sup>«</sup> Sur l'idée d'anticiper des embauches sur l'année 2009, pourquoi ne pas le faire en partie sur 2010 voire 2011 ? Ainsi, on fait du travail durable, on forme très vite les gens, on donne de la confiance aux agents. Cela déforme un peu la pyramide des âges, cela coûte un peu plus, mais c'est une réponse sérieuse, car prendre des CDD pour réaliser de tels travaux n'est pas évident, car ce sont des métiers à part entière. Je me demande s'il ne faut pas réfléchir à cela » (Monsieur de Foucauld - Inspecteur général des finances, personnalité qualifiée - CA du 6 mars 2009).

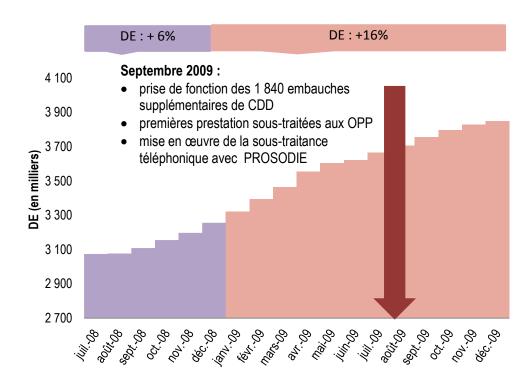
<sup>«</sup> Ma troisième remarque serait d'avoir une certaine prudence sur les mouvements d'embauche qui seraient irréversibles. Au moment de la fusion, on a déjà consenti une hausse très importante des moyens. La hausse des effectifs de manière pérenne suppose une augmentation, sans doute pérenne des ressources, et donc des discussions approfondies. Il faut, aussi, explorer et de manière très approfondie, des décisions réversibles. Sur les OPP, il y a un débat, mais elles ont au moins le mérite d'être, a priori, réversibles. Autre élément de réversibilité : toutes les discussions sur les priorisations, sur les évolutions qui peuvent être faites » (CA du 6 mars 2009 - B. MARTINOT Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi).

<sup>«</sup> Je considère que, s'il ne faut pas augmenter ad vitam aeternam les effectifs de Pôle emploi, nous avons une situation extrêmement difficile à laquelle il faut faire face pendant dix-huit mois » (Christian Charpy - CA du 10 juillet 2009).

La Direction de PE, reconnaît même un peu plus tard dans l'année que ce nombre de 1 840 ETP CDD, n'a que peu de réalité par rapport à la charge de travail que déverse la crise sur PE. Et que ce n'est pas loin de 4.000 ETP qu'il faudrait pour tout juste maintenir une situation déjà très dégradée (de 90 DE par portefeuille, contre 60 dans la convention tripartite) <sup>16</sup>.

Au total les mesures en réponse à la crise seront mises en œuvre opérationnellement près de dix mois (septembre 2009) après le début de l'envolée du nombre de demandeurs d'emploi.

#### Demandeurs d'emploi catégories A, B, C



<sup>« [</sup>les 1840 recrutements n'ont] pas d'impact à ce stade sur le nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille. Quels sont les effectifs nécessaires pour ramener les portefeuilles à 60 ? Je rappelle que nous sommes passés de 1,8 million de demandeurs d'emploi fin août à 2,5 millions aujourd'hui. Le portefeuille était de l'ordre de 75 demandeurs d'emploi en août ; il est de 90 demandeurs d'emploi, avec les réserves que je donne habituellement et que je maintiens sur ce chiffre. C'est donc en milliers d'effectifs supplémentaires qu'il faudrait parler si on voulait ramener un portefeuille à 60, et de l'ordre de 3 à 4 000 emplois pour le maintenir à 90. Comment fait-on pour faire face à cette situation ? » (Christian Charpy - CA du 10 juillet 2009).



# 3.2. La révision des ambitions de la fusion

La direction reconnaît implicitement dès le début de l'année 2009 que la charge de travail que supportent les salariés de Pôle Emploi du fait des conséquences de la crise ne permet pas le redéploiement des moyens <sup>17</sup> et propose une gestion ciblée sur certaines priorités seulement du projet de fusion initial <sup>18</sup>. A la fin du 1<sup>er</sup> semestre, les indicateurs sont toujours en dégradation alors que se profilent les hausses d'inscription à Pôle Emploi du mois de septembre <sup>19</sup>.

Cela amène Pôle Emploi à prendre de nouvelles mesures et à revoir à la baisse un certain nombre de ses ambitions <sup>20</sup>, voire à en reporter certaines autres <sup>21</sup>:

#### • Donner la priorité à l'inscription et à l'indemnisation :

- En mobilisant la majeure partie des 1.840 recrutements en CDD annoncés par l'Etat et en activant tous les leviers permettant des gains de productivité maximum. Le développement de plateformes de traitement de back-office en région sera une des composantes de cette recherche de productivité.
- En renforçant l'accueil téléphonique (embauche de 500 ETP en CDD) pouvant aller de l'inscription à la conclusion de rejets ou de reprise. L'objectif étant de ne plus avoir besoin d'entretien physique d'inscription <sup>22</sup>. Ce qui va à l'encontre de l'ambition affichée par la fusion de développer l'accueil physique.
- «Adapter le placement à la crise» par la sous-traitance auprès des OPP et en accompagnement externe ; en développant les formations en masse sur les quatre derniers mois de l'année 2009 en relation avec les OPCA et les conseils régionaux ; en concentrant les recherches d'offres sur les secteurs porteurs ; en mobilisant autour des contrats aidés.
- Compter sur la mobilisation des salariés de Pôle Emploi <sup>23</sup>.

<sup>« [...]</sup> mettre l'accent sur une mobilisation générale. Si les gens travaillent à Pôle emploi, ce n'est pas par hasard ; c'est qu'ils s'intéressent à la question des personnes en difficulté. On doit pouvoir faire comprendre au personnel que la



<sup>«</sup> Cela étant, la charge étant très forte en ce début 2009, je ne suis pas en mesure de redéployer les équivalents temps plein sur le début de l'année » (CA du 6 mars 2009 – C. Charpy).

<sup>«</sup> Pour cela, il faut prendre dans le projet de fusion ce qui sert directement à ces priorités. Concourent directement à la réalisation de ces trois objectifs : la mise en place de sites mixtes ; la mise en place des conseillers personnels afin d'augmenter le nombre de personnes qui vont suivre les demandeurs d'emploi ; l'entretien unique d'inscription, que l'on avait prévu d'expérimenter sur 2009, dont la mise en place a été accélérée pour les non indemnisables et que je souhaite très rapidement étendre aux personnes indemnisables ; le renforcement de la cotraitance qui est un sujet important ; le recours aux opérateurs privés » (Christian Charpy - CA du 6 mars 2009).

<sup>« [...]</sup> vous constatez l'augmentation très massive que l'on attend en septembre/octobre 2009 : en septembre 104 000 inscriptions de plus qu'en septembre 2008 et en octobre, 87 000 de plus qu'en octobre 2008. En septembre, on attend : 23 % de plus de PAE2 que par rapport au même mois de l'année précédente ; 2,4 millions de visites dans les agences Pôle emploi ; 380 000 appels par jour. C'est une progression extrêmement sensible de l'activité » (Christian Charpy - CA du 10 juillet 2009).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Plan présenté par Christian Charpy au CA du 10 juillet.

<sup>«</sup> Parallèlement, il faut retarder les projets qui, dans ce contexte, paraissent moins prioritaires. C'est le cas de la plate-forme de prospection. C'est aussi le cas du suivi mensuel au premier mois de certains publics. Enfin, c'est le cas du renforcement de l'accompagnement interne. Par ailleurs, il s'agirait d'ouvrir une réflexion sur les moyens et leur affectation » (Christian Charpy - CA du 6 mars 2009).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> « Si on fait cela, on n'a plus besoin de voir les demandeurs d'emploi en entretien physique d'inscription » (Christian Charpy - CA du 10 juillet).

# 3.3. Des réponses organisationnelles classiques

Au total, les moyens mis en œuvre par Pôle Emploi pour faire face au surcroît d'activité sont classiques :

- 1. Recentrage sur les activités prioritaires (inscription) <sup>24</sup>,
- 2. Recours aux contrats précaires,
- 3. Division du travail pour gagner en efficience,
- 4. Sous-traitance de charge pour absorber le surplus.

Nous ne développerons ci-dessous que les deux derniers points de ce programme qui forment les principales réponses organisationnelles de PE.

# Division du travail et industrialisation des process

Outre la mise en sommeil du conseiller personnel (voir nos commentaires en page 114), Pôle Emploi a recherché des gains de productivité en mettant en place une division du travail plus poussée dans certains domaines :

- Des plates-formes administratives pour absorber les dossiers en instances.
  - En fonction du niveau de leurs besoins propres, les régions ont plus ou moins développé ces formes d'organisation ce qui conduit à une assez forte hétérogénéité actuelle dans les pratiques qui peuvent aller de la mise en œuvre de plates-formes physiques et unilocalisées à des formes plus souples autour de plates-formes virtuelles ;
- Le renforcement de la plate-forme téléphonique (3949) en réponse à la hausse de charge, prévue à 65 000 appels/jours sur les inscriptions à partir de septembre 2009, il est envisagé à partir de juillet :
  - Un renforcement de 500 CD répartis sur des plates-formes régionales permettant de traiter une estimation de 27 500 appels quotidiens
  - Une gestion du débordement avec le prestataire PROSODIE.

Ces plates-formes régionales perdurent en 2010 25.



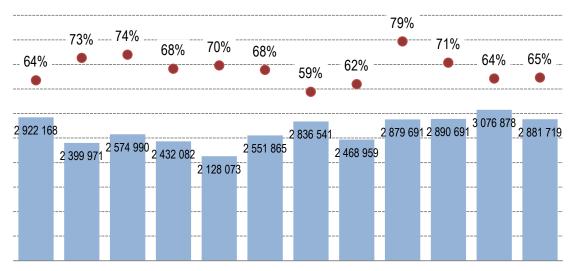
situation est extrêmement difficile et qu'on leur demande une mobilisation spécifique » (Christian Charpy - CA du 10 iuillet).

Une des conséquences de la focalisation de l'activité de PE sur l'inscription s'est notamment traduite par la dégradation des autres activités (suivi, relations aux entreprises), qui sera traitée en page 25 et suivantes de ce rapport.

Voir taux de décroché par région en annexe page 153.

#### Réception des appels des DE (2009)





janv. 09 févr. 09 mars 09 avr. 09 mai 09 juin 09 juil. 09 août 09 sept. 09 oct. 09 nov. 09 déc. 09

Au total, si cette gestion de crise a connu un certain succès en termes d'efficacité relative. Le débat devrait porter sur la pérennisation ou non d'une division du travail notamment entre *BackOffice* <sup>26</sup> et *FrontOffice* et le devenir des salariés des plates-formes téléphoniques. Les enjeux en termes de conditions de travail et de déroulement de carrière sont tout à fait essentiels.

D'autant que cette question est d'actualité puisque le référentiel REPERE, actuellement en discussion au sein de PE, prévoit entre autres que les activités qui ne relèvent pas directement de la relation en présence du client et qui ne nécessitent pas une connaissance approfondie de son dossier seraient <u>mutualisées dans des plates-formes de production</u>.



# Sous-traitance de charge et cotraitance

Pôle Emploi a mis en œuvre 3 types de transfert d'activité vers l'extérieur <sup>27</sup> :

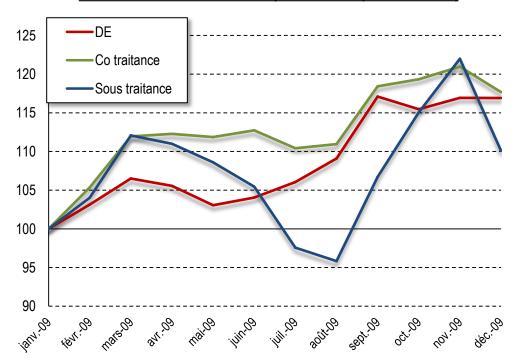
• La sous-traitance avec les Opérateurs Privés de Placement (OPP): les conventions signées avaient pour principaux objectifs la prise en charge d'accompagnements spécifiques comme Trajectoires (TRA) et les Licenciements pour motifs économiques (LEC). Il ressort d'une étude DARES – Pôle Emploi qu'en 2009, 9 723 DE ont débuté un suivi par des OPP sur des prestations LEC et 26 042 sur des prestations TRA <sup>28</sup>. Il apparaît que les prestations proposées recouvrent des suivis de DE qui sont, au sein de PE, plutôt traités par les agences spécialisées.

Le bilan qualitatif de cette sous-traitance auprès des OPP est attendu. Le coût moyen par demandeur d'emploi dans le cadre de la Convention de Reclassement Personnalisé est de 1 300 € pour Pôle Emploi contre 1 900 € en moyenne pour les OPP.

• La cotraitance avec les Missions Locales (ML) <sup>29</sup>, Cap Emploi (sur les travailleurs handicapés) et l'APEC (fin de la relation en avril 2010).

Le recours à la cotraitance et à la sous-traitance reste proportionnel à l'activité. Le nombre de DE concernés par ces dispositifs s'accroit de +15% en 2009. Le taux de recours aux prestations sous-traitées reste stable (entre 16% et 18% du nombre des DE) et enregistre même une légère baisse en fin d'année 2009.

#### Evolution des demandeurs et des prestations ST (2009 - en indice)



<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> L'équivalent de 325 ETP venant de PE a été affecté aux Missions Locales sur les exercices 2009 et 2010.

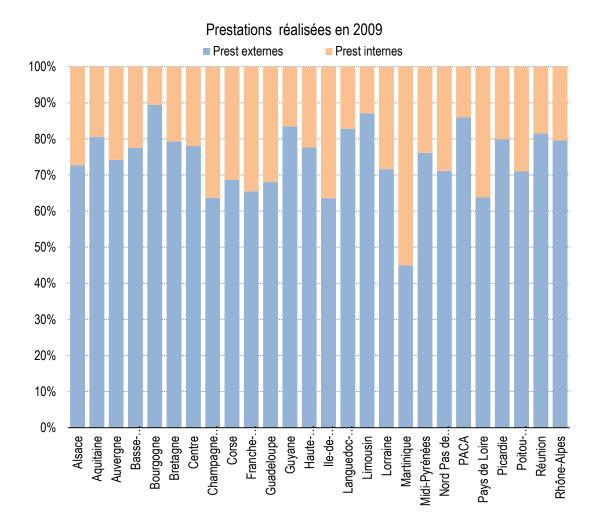


<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Ces formes existaient déjà à l'ANPE, PE a donc opéré une mobilisation plus intense de ces externalisations.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> 240 330 dossiers ont été traités par les OPP entre le 1er septembre 2009 et juin 2011.

• La réalisation de **prestations**. Il a été fait appel, dans le cadre du suivi des DE, à des prestataires extérieurs pour la réalisation d'ateliers et/ou de formations.

Comparativement aux opérations de cotraitance et de sous-traitance, la part des prestations réalisées par des opérateurs externes est beaucoup plus significative. Le pourcentage en est très hétérogène d'une région à l'autre, oscillant entre 45% pour la région qui les utilise le moins à 90% pour celle qui les utilise le plus.





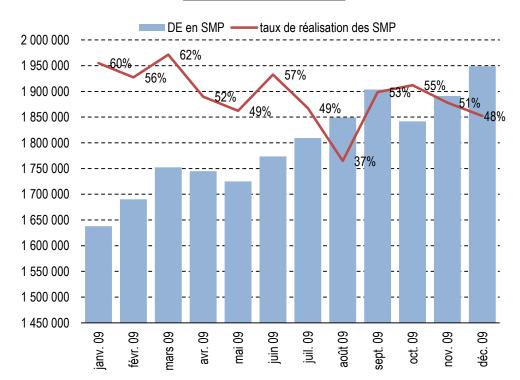
# 3.4. In fine, la dégradation de la qualité de service et des conditions de travail

# Une dégradation des indicateurs de services

Si la focalisation des moyens de Pôle Emploi sur l'inscription a permis d'excellents résultats pour la période (92,4% d'inscription réalisé moins de 5 jours après l'identification), elle n'a pas été sans conséquence sur les autres missions. Au final l'ajustement de l'activité de Pôle Emploi passera par une dégradation, regrettée mais acceptée, du service aux usagers avec notamment :

• Le pourcentage de Suivis Mensuels Personnalisés (SMP) <sup>30</sup> réalisés en comparaison du nombre total de DE a chuté de 12% en 2009. D'autre part, ce SMP n'est plus nécessairement mensuel et plus toujours personnalisé (contact téléphonique, réunion collective). Cette mesure temporaire (4 derniers mois 2009), paraît bien perdurer encore aujourd'hui <sup>31</sup>;

#### Taux de réalisation des SMP

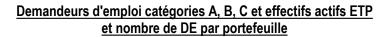


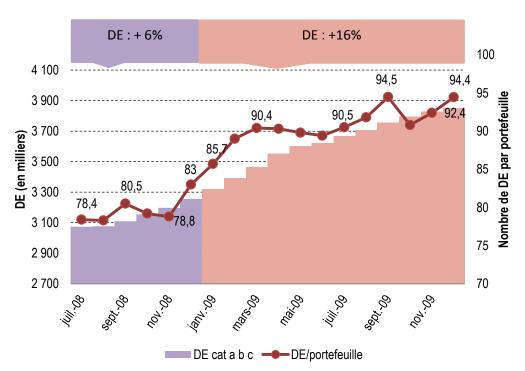
<sup>«</sup> On a également considéré nécessaire, sur les quatre derniers mois de l'année, d'adapter le suivi mensuel personnalisé en termes de mode de traitement, en rendant possibles des contacts téléphoniques pour ceux pour lesquels le contact physique n'est pas nécessaire, et en faisant des ateliers de regroupement de recherche d'emploi. Cela devrait nous permettre : de faire face à la situation ; d'avoir un service de qualité ; de dégager un peu de moyens pour les premières inscriptions et les premiers entretiens. » (CA du 10 juillet 2009 – C. Charpy).



Voir également la part des SMP sans MER à 2 mois en annexe page 139.

• Le nombre de DE par portefeuille (de 60 dans la convention tripartite à plus largement plus de 130 au plus fort de la crise) <sup>32</sup>. A fin 2009, ce nombre est de 94 en moyenne. La direction de Pôle Emploi est d'ailleurs amenée à confirmer que l'objectif fixé par la convention tripartite de 60 demandeurs d'emploi par portefeuille n'est plus d'actualité.





• L'activité de Relation Entreprises a également fluctué en fonction de la charge et des priorités. On constate de fortes variations du nombre de visites d'un mois sur l'autre. Pôle Emploi paraît d'ailleurs prendre en compte cet état de fait en revoyant à la baisse certains objectifs liés à l'intermédiation :

	Objectif 2009	Réalisé 2009	Objectif 2010
Nombre d'offres d'emploi satisfaites	3,5M	2,7M	2,9M
Nombre de mise en relation positives	2,3M	1,8M	1,92M

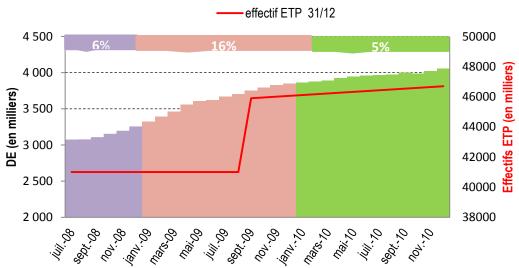
<sup>«</sup> Concernant le nombre de DE par portefeuille, il suit l'augmentation du chômage : en moyenne, il y a 91 DE par conseiller. Cette moyenne cache de très fortes disparités régionales [..]. A fin juin, on a 3 000 portefeuilles de plus de 130 DE, soit près de 20 % des portefeuilles. Dans certaines régions, la situation est donc en train de s'aggraver. On a le même nombre de conseillers, même s'ils ont été un peu augmentés, et on a 600 000 DE supplémentaires. C'est mathématique ». (CA du 10 septembre 2009 – C. Charpy).



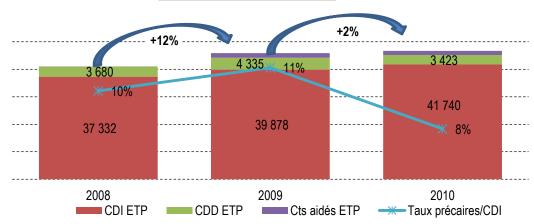
#### La mobilisation des personnels pour passer la charge

En 2009, l'accroissement des effectifs de Pôle Emploi n'a ni été en phase avec la hausse du nombre de demandeurs d'emploi, ni proportionnel à cette hausse. Tandis que le nombre de demandeurs d'emploi (catégories A, B, C) progresse de 18% entre décembre 2008 et décembre 2009, l'effectif actif en équivalent temps plein progresse de 12% sur la même période (sur l'évolution des effectifs par région, voir tableaux d'effectifs 2008 – 2009 en annexe page 165).





#### Effectifs actifs en ETP au 31/12



#### Au total ce sont :

- Les demandeurs d'emplois, par la dégradation des conditions service qu'ils ont supportées,
- Les salariés de PE, par la dégradation des conditions de travail qu'ils ont connues, qui ont été les principaux amortisseurs des deux chocs majeurs qu'a subis Pôle Emploi en 2009 : celui de la fusion et celui de la crise.



# 3.5. Le risque social doit être évalué et prévenu

Quels que soient les engagements sociaux pris au moment de la fusion (sur le statut social, sur le maintien des acquis, sur les revalorisations salariales pour les optants, etc.), il n'en demeure pas moins que :

- Toute fusion est un choc important d'autant plus quand ces fusions concernent des salariés ayant des statuts différents (public / privé), des métiers différents (indemnisation / placement), des cultures différentes (application réglementaire/recherche de solutions);
- L'insuffisance d'anticipation de la fusion de Pôle Emploi (insuffisance reconnue par toutes les études qui ont été faites sur le sujet <sup>33</sup>) a mis l'organisation dans une situation extrêmement difficile (lenteur dans la mise en place et la formation de la ligne managériale, multi-localisation des agents, etc.).

Si l'on ajoute à ces éléments, déjà suffisants par eux-mêmes, l'explosion de l'activité qui est venue frapper Pôle Emploi dès le début du processus de fusion et qui a remis en cause une bonne partie des objectifs mêmes de la fusion (référent unique, accueil physique, etc.), toutes les conditions sont réunies pour que puissent apparaître des tensions sociales importantes au sein de Pôle Emploi et de nouveaux dysfonctionnements incompatibles avec la mission sociale de l'organisme.

# Une première alerte sur les risques psycho-sociaux

Un audit sur les risques psycho-sociaux à Pôle Emploi a été réalisé en novembre 2009 <sup>34</sup> par le Cabinet ISAST à la demande du département Conditions de Travail et Santé au Travail de la direction des Ressources Humaines de PE. La conclusion de cette étude indique que pour plus des deux tiers (71%) des salariés interrogés leur situation de travail est une source de tension <sup>35</sup>.

Demandes psychologiques	Demandes psyc	JIIOIOQIQU	につ
-------------------------	---------------	------------	----

Faibles	Elevées
Situation	Situation
de travail	de travail
détendue	active
1,4%	23,3%
Situation	Situation
de travail	de travail
passive	tendue
4,1%	71,2%
	de travail détendue 1,4%  Situation de travail passive

Médiane Sumer 2003 = 70 Médiane à Pôle emploi = 64

Médiane Sumer 2003 = 21 Médiane à Pôle emploi = 28

La comparaison avec d'autres situations de travail se rapprochant des celles de PE (contact avec le public et/ou dans la fonction publique) a été réalisée à partir de l'enquête gouvernementale transversale sur la Surveillance Médicale des Risques (Sumer).



Voir par exemple l'étude du Conseil économique social et environnemental de juin 2010.

Diagnostic sur les risques psychosociaux – janvier 2010 réalisé par le cabinet ISAST à l'initiative de la DRH de PE et dont les conclusions sont disponibles sur de nombreux sites se rapportant à PE.

Quelques points conclusifs de ce rapport notent :

- Sur les demandes psychologiques (score médian : 28) : « Concernant les demandes psychologiques, les répondants dessinent une situation de travail où ils sont souvent bousculés, interrompus, relativement contraints d'attendre le travail d'autrui, où ils ne disposent pas d'assez temps pour travailler correctement alors qu'il leur est nécessaire de souvent travailler très vite, intensément, en se concentrant longuement. » (Diapo n°33);
- Sur la latitude décisionnelle (score médian : 64) : « Concernant la latitude décisionnelle, les répondants dessinent une situation de travail plutôt variée et répétitive, qui leur demande beaucoup d'apprendre des choses nouvelles et qui sollicite assez leurs compétences professionnelles sans toutefois leur permettre particulièrement de les développer, leur possibilité d'agir sur ce travail (influencer son déroulement, décider de la manière de le faire, être créatif) étant limitée même s'ils sont conduits à prendre des décisions par eux-mêmes. » (Diapo n° 34) ;
- Sur le soutien social (score médian : 23) : « Concernant le soutien social, les répondants dessinent une situation de travail où ils peuvent largement bénéficier du soutien de leurs collègues avec qui ils entretiennent des relations d'estime réciproques. A contrario, le soutien hiérarchique constitue le point faible du soutien social, on peut faire l'hypothèse que la capacité des supérieurs à encadrer les équipes et à les assister est affaiblie dans la situation de changements alors que l'attention portée aux équipes devient un caractère apprécié. » (Diapo n° 35) ;
- **Au total :** « Dans le contexte des transformations qu'entraîne la fusion, ces remontées du terrain dessinent une entreprise où le changement est particulièrement marqué par la mise en place de nouvelles procédures jugées contraignantes, dont la mise en œuvre rend la hiérarchie moins disponible pour apporter son soutien. » (diapo n° 36).

La question des risques psycho-sociaux est donc posée officiellement depuis la fin 2009.

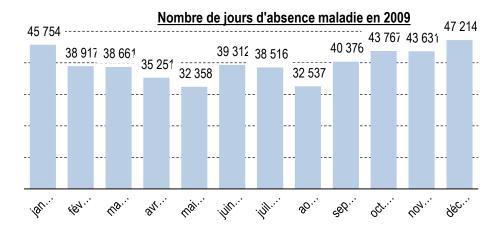
# L'absence d'indicateurs empêchant toute mesure objective de la tension

La tension subie par les salariés de Pôle Emploi et la dégradation de leurs conditions de travail ainsi que les problèmes rencontrés par les DE, font l'objet de témoignages extrêmement réguliers en de nombreux endroits : instances de représentation du personnel, enquêtes et articles de presse, livres, etc.

Toutefois, il existe peu d'indicateurs de nature à objectiver ces tensions et à mesurer leurs évolutions.

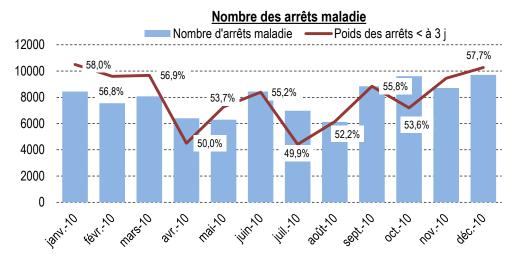
Dans les bilans sociaux, les chiffres concernant l'absentéisme maladie font l'objet de présentations différentes en 2008 et 2009 et de peu de précisions. Les chiffres recueillis auprès de DGA RH en matière d'absentéisme pour l'année 2009 semblent indiquer une progression des nombres de jours d'arrêt maladie : ces chiffres n'ont toutefois pas pu être rapportés à un effectif et ne donnent en conséquence pas d'indication sur l'évolution du taux d'absentéisme en 2009.





Le bilan social 2009 comptabilise 494.568 jours de maladie en 2009 (contre 476.292 dans le graphique « *Nombre de jours d'absence maladie* » ci-dessus) <sup>36</sup> et affiche un taux d'absentéisme de 4,7%. Le bilan social et RH 2008 fait état d'un taux d'absentéisme maladie de 5,4% à l'assurance Chômage et de 4,8% à l'ANPE (soit 454.652 jours d'arrêt maladie, chiffre non précisé pour l'Assurance Chômage).

Pour 2010, les données ci-dessous sur le nombre d'arrêts maladie et le poids des arrêts inférieurs à 3 jours ont été communiquées :



Les indicateurs de suivi SST (Santé et Sécurité au Travail) <sup>37</sup> font état par ailleurs d'indicateurs globalement en dégradation en 2010.

• Taux d'absentéisme en progression :

Taux d'absentéisme maladie et mi-temps thérapeutique

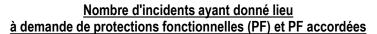
	2009	2010
<= 3 jours	0,46%	0,52%
> 3 Jours	3,91%	4,64%
Total	4,37%	5,15%

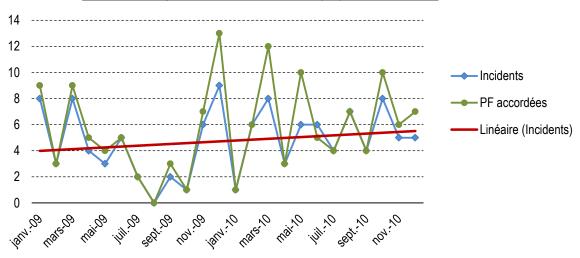
<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Soit respectivement 2 257 et 2 164 ETP sur une base de 220 jours travaillés par an.

Source : Indicateurs SST année 2010 Direction MRCI, département DCVT (chiffres 2010 en cours de vérification au sein de PE).



• Nombre de protections fonctionnelles (suivi au niveau national, statut public uniquement) :





• Nombre d'agressions verbales (altercation violente) et physiques (molestation, coup porté) en hausse de 20% au niveau national.

	2	2009			2010		09/10
Nombre d'agressions	verbales	physiques	total	verbales	physiques	total	<b>Evolution</b>
Alsace	117	4	121	89	3	92	-24%
Aquitaine	182	3	185	185	9	194	+5%
Auvergne	10	1	11	62	1	63	+473%
Basse Normandie	182	8	190	252	10	262	+38%
Bourgogne	109	1	110	89	0	89	-19%
Bretagne	227	5	227	279	12	291	+28%
Centre	330	0	330	275	6	281	-15%
Champagne Ardenne	85	0	85	193	13	206	+142%
Corse	9	0	9	8	0	8	-11%
Franche Comté	56	5	61	103	0	103	+69%
Guadeloupe	21	0	21	55	9	64	+205%
Guyane	17	1	18	6	0	6	-67%
Haute Normandie	226	7	233	158	2	160	-31%
lle de France	578	40	618	806	61	867	+40%
Languedoc Roussillon	282	2	284	366	9	375	+32%
Limousin	62	2	64	85	2	87	+36%
Lorraine	112	4	116	106	2	108	-7%
Martinique	8	1	9	13	0	13	+44%
Midi Pyrénées	109	7	116	183	10	193	+66%
Nord Pas de Calais	326	9	335	391	7	398	+19%
PACA	157	19	176	160	4	164	-7%
Pays de la Loire	125	0	125	249	4	253	+102%
Picardie	66	7	73	73	2	75	+3%
Poitou Charente.	80	8	88	80	2	82	-7%
PE Service	1	0	1	1	0	1	ld.
Réunion	165	2	167	145	4	149	-11%
Rhône Alpes	206	7	213	396	11	407	+91%
Siège .	0	0	0	0	0	0	
Total	3 848	143	143	4 808	183	4 991	+20%



• Evénements graves intervenant sur le lieu de travail et ayant entraîné des fermetures de site, altercations internes, décès, suicides ou tentative de suicides<sup>38</sup>.

	2009	2010
Altercations en interne	2	1
Tentatives de suicide hors lieu de travail	13	15
Tentatives de suicide sur lieu de travail	4	1
Suicides en dehors du lieu de travail	4	1
Suicides sur le lieu de travail	1	0
Décès hors du lieu de travail	18	7
Décès suite à un trajet professionnel	2	0
Décès sur lieu de travail	0	1
Autres (malaise, intoxication des locaux, prise d'otages)	11	11

Au vu des profondes modifications que connaissent les salariés de PE, dans leur culture, dans leurs métiers, dans leur lieu de travail, la mise en place d'indicateurs visant à suivre les risques psycho-sociaux permettant de déclencher le plus tôt possible des réponses organisationnelles ou personnelles appropriées paraît une réelle priorité.

Remontées régionales : la direction indique que ces données ne sont pas exhaustives, notamment pour les événements se produisant en dehors du lieu de travail et sur lesquels Pôle Emploi peut ne pas avoir d'information.



### 3.6. Une sous-exécution budgétaire en 2009

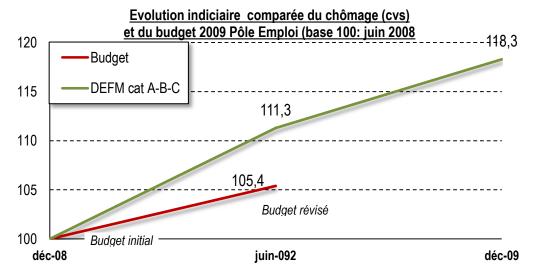
### Un budget limité au regard de la forte croissance du chômage

Voté en fin d'année 2008, le budget initial 2009 a subi l'impact de la crise économique et de la progression sensible des demandeurs d'emploi.

Le budget 2009 révisé, approuvé en juillet 2009, prend acte de la nouvelle donne intervenue sur le marché du travail dans le prolongement de la crise financière. Plusieurs évènements ont en effet impacté la prévision budgétaire initiale de façon significative :

- la nécessité de renforts en moyens pour faire face à l'explosion du chômage;
- la prise en charge par Pôle Emploi de nouveaux dispositifs (CTP/CRP+) ainsi que la mise en œuvre des aides et mesures du plan anti-crise (prime de 500 €, ATPE, APRE, AFDEF, etc.);
- les accords salariaux passés avec les IRP notamment dans le cadre de l'accompagnement de la fusion;
- la nécessité de supporter les charges de fonctionnement des 13 derniers jours de l'année 2008 compte tenu de la création de Pôle Emploi le 19 décembre 2008.

Mais ce budget révisé reste très prudent au regard de la dégradation sensible du marché du travail. Alors que le chômage s'accroît de 11% entre décembre 2008 (vote du budget initial 2009) et juin 2009 (date de la présentation du budget révisé) et de 18% sur une année, les ressources totales de Pôle Emploi n'augmentent que de 5%.



Les produits complémentaires attendus dans le budget révisé ne proviennent pas d'un accroissement des « contributions de base » de l'Etat et de l'Unedic du fait de la dégradation du marché du travail mais visent à financer les charges afférentes aux nouveaux dispositifs anti-crise mis en œuvre par PE. Ils concernent :

- La contribution supplémentaire de l'Unedic (initialement construite sur une période 12 mois) au titre de la période du 19 décembre 2008 au 31 décembre 2008 pour un montant de 104.3 M€.
- Les contributions visant à financer les dispositifs CRP/CTP et les frais de gestion des mesures anti-crise pour un montant de 144,3 M€.

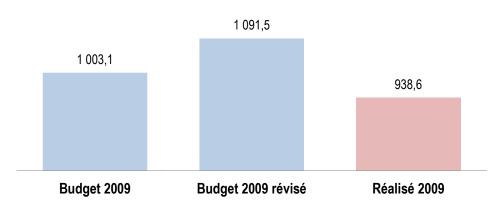


### De fréquents retards dans la mise en œuvre des programmes

Paradoxalement, bien que l'accroissement du budget ne soit pas en ligne avec l'augmentation du chômage, l'exercice 2009 dégage une sous-exécution budgétaire aussi bien pour les dépenses d'interventions que pour les charges de fonctionnement et d'investissement.

Les dépenses d'intervention font apparaître une réalisation très éloignée du budget révisé et même inférieure au budget initial.

### Montant dépenses d'Intervention (en M€) (effet zoom)



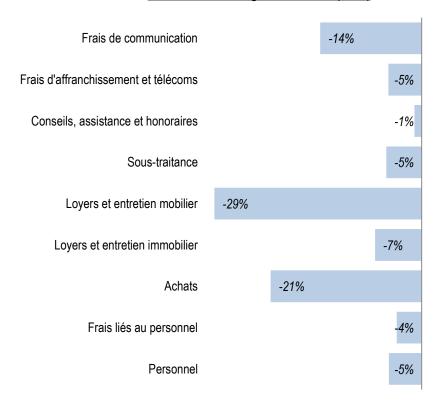
La quasi-totalité des familles de prestations enregistrent des résultats inférieurs aux prévisions, tout particulièrement pour les prestations sous-traitées et les OPP alors même que l'afflux des demandeurs d'emploi et la charge de travail des agents s'accroissent considérablement.

Il en va également pour les charges de fonctionnement<sup>39</sup> de Pôle Emploi où la plupart des dépenses sont en retrait vis-à-vis du budget révisé, lui-même ayant été ajusté à la baisse par rapport à la prévision initiale pour plusieurs postes (frais liés au personnel ; loyers et entretien immobilier ; sous-traitance ; conseils, assistance et honoraires).



Hors dotations aux provisions.

### Réalisation du budget révisé 2009 (en %)



Les frais de personnel qui représentent l'essentiel des charges de Pôle Emploi enregistrent un écart au budget de 113 M€ provenant notamment d'un taux d'occupation des postes en CDI inférieur au plafond autorisé.

Si dans certains cas, comme les achats, se manifestent les premières synergies induites par la fusion, dans d'autres cas, les motifs de sous-exécution budgétaire relèvent de fréquents reports ou retards dans la mise en œuvre des plans d'action ou des programmes (frais liés au personnel, loyers, frais de communication, ...).



Enfin, les investissements réalisés sont aussi inférieurs aux prévisions. Les investissements immobiliers et autres investissements (matériel, mobilier) ont subi l'effet du retard enregistré dans la programmation immobilière.

Investissements en M€	B2009	B2009 révisé	R2009	R09/B09 rév
Investissements immobiliers	165,1	77,7	59,0	-24,1%
Investissements autres	100,1	26,7	4,5	-83,1%
Investissements informatiques	16,6	41,6	60,3	44,8%
Total investissements	181,7	146,0	123,8	-15,2%

Au final, aussi bien pour la section III que pour la section IV, **les retards** pris dans la mise en œuvre des programmes semblent le principal motif de sous-exécution.

### Tableau récapitulatif : principaux motifs de sous-exécution budgétaire

Postes	Commentaires et motifs		
Section III			
Aides	montée en charge lente au 1er semestre 2009		
Prestations sous-traitées	montée en charge tardive des prescriptions		
Prestations cotraitées	bouclage de la négociation APEC après le vote du budget		
OPP	mise en place des OPP nouveaux marchés tardives		
	Section IV - Fonctionnement		
Personnel	délai de recrutement des renforts		
Frais liés au personnel	sous exécution du plan de formation 2009		
Achats	synergies induites par la fusion		
Loyers et entretien immobilier	retard mise en œuvre du programme immobilier + exo taxes foncières		
Loyers et entretien mobilier	charges constatées d'avance + économies		
Sous-traitance	économies réalisées		
Conseils, assistance et honoraires			
Frais d'affranchissement et télécoms	surestimation du volume de DE et de courriers à adresser		
Frais de communication	report d'une campagne presse papier sur 2010		
Section IV - Investissements			
Investissements immobiliers et autres	retard dans la programmation immobilière		

### Un déficit enregistré pour un excédent attendu

Malgré des dépenses de fonctionnement (hors dotations) et d'intervention inférieures au budget 2009 révisé, le résultat de l'exercice 2009 est déficitaire de 119 M€.

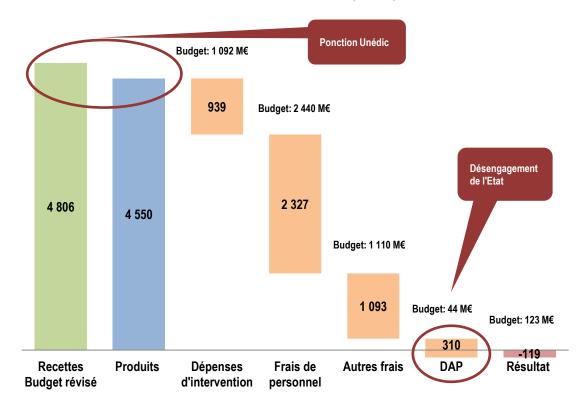
La performance financière de Pôle emploi a été affectée par 2 facteurs :

- 1. La ponction dans la contribution de l'assurance chômage d'un montant de 324 M€ affectée au financement des engagements sociaux des personnels de l'assurance chômage transférés à Pôle Emploi.
- 2. Une dotation pour provision de 187 M€ passée pour prendre en compte le risque de non versement par l'Etat de l'intégralité de sa subvention 2009.

Au total, entre pertes de recettes de fonctionnement et charges supplémentaires provisionnées, le manque à gagner s'élève à 511 M€ pour l'exercice 2009.



### Formation du résultat 2009 (en M€)





## DOSSIER D'ANALYSE



## *Partie 1 : Creation de Pole Emploi*



### FONDEMENTS ET CHRONOLOGIE DE POLE EMPLOI

Dès 1967, un projet de création d'une agence de l'emploi, établi par le commissaire général du Plan X. Ortoli, et par son responsable des politiques sociales J. Delors, envisage de rassembler dans un organisme unique les fonctions d'accompagnement, d'indemnisation et de formations des demandeurs d'emploi. Pourtant la réforme mise alors en place maintient l'ANPE aux fonctions de placement et l'UNEDIC et les ASSEDIC à celles d'indemnisation.

Au début des années 2000, le sujet revient à l'ordre du jour. Le constat globalement partagé par diverses études ou rapports d'experts est celui d'une organisation atypique des services de l'emploi en France comparativement aux principaux pays européens. Cette singularité se caractérise notamment par la pluralité des opérateurs, tandis que les autres approches européennes tendent vers davantage d'intégration et de cohérence.

Dans ce contexte, en 2004, le Ministère du travail commande un rapport sur le rapprochement des services de l'emploi au Conseiller d'Etat Jean Marimbert. Ce rapport de 242 pages, très complet, passe en revue nombre de problématiques. **Toutefois, il apparaît accablant face à la tentation d'une fusion ANPE/ASSEDIC.** Il y est notamment mentionné :

- « La pluralité des opérateurs est une singularité française difficile à résorber », contrairement aux approches européennes qui tendent à privilégier la cohérence et la convergence des diverses fonctions
- « La pluralité des maîtres d'ouvrage paraît difficile à remettre en cause », bien qu'il en critique les manques d'efficacité, les coûts cachés, et le parcours souvent complexe des demandeurs d'emploi.
- « L'hypothèse de la fusion UNEDIC / ANPE reste problématique. Elle présenterait selon l'auteur de sérieux atouts : simplification pour les demandeurs et les entreprises, réduction des coûts de coordination, ... Mais il note que : « Pour autant la faisabilité d'une telle opération est encore plus douteuse qu'il y a 10 ans lorsque l'excellent rapport établi dans le cadre de l'article 79 de la loi quinquennale concluait que la fusion ne constituait pas une solution appropriée[...] Dès lors il est clair que la fusion comporterait un risque élevé de polémique au niveau national et de troubles dans le fonctionnement des services. Un deuxième obstacle réside dans la disparité des statuts sociaux... le surcoût d'un alignement s'élèverait au minimum à 200 M€ par an [...] Au-delà de ces obstacles sociopolitiques et financiers, il faut prendre en compte que l'UNEDIC et l'ANPE sont en phase de consolidation des acquis suite à des transformations de leur management et de leur organisation interne [...] Dans ce contexte, le déclenchement d'un processus de fusion risquerait d'être vécu comme un facteur de déstabilisation plutôt que de mobilisation. Par ailleurs il estime que le système français n'est pas « dans une situation de carence, de défaillance ou d'assoupissement notoire des deux institutions; elles sont au contraire dans des démarches ambitieuses de transformation... ».
- Quant à la création d'un Conseil national de l'Emploi, il écrit que « la tentation est forte de proposer la création d'un conseil national du marché du travail regroupant des représentants des partenaires sociaux et de l'Etat, mais alors aussi nécessairement de toutes les institutions et collectivités qui interviennent ou qui financent. Mais nous craignons fort qu'une telle instance, par sa composition et son format, ne puissent devenir au mieux qu'un lieu d'expression et de juxtaposition des positions de chaque catégorie



d'acteurs, alors que ce dont nous avons besoin est un mécanisme opérant de cadrage et de coordination des orientations ».

### Au total, J. Marimbert préconise de « consolider dans un cadre contractuel la dimension stratégique de la coopération entre l'ANPE et l'UNEDIC ».

Quelques mois après la parution du rapport Marimbert, la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a renforcé la coordination des services en créant le dispositif des maisons de l'emploi, susceptibles de regrouper dans un lieu unique des services diversifiés en relation avec l'emploi (l'État, l'ANPE et l'assurance chômage, et tous les acteurs de la politique de l'emploi : collectivités locales, associations (missions locales), et organismes de formation tels que l'AFA ou AFPA?). Cette coordination s'est également traduite par le déploiement de guichets uniques et la mise en commun des systèmes d'information. **De fait, cette loi excluait le principe d'une fusion.** 

Dans son rapport de 2006 sur l'indemnisation du chômage, la Cour des Comptes faisait globalement le même constat que J. Marimbert : « Une fusion aurait certes l'avantage de la simplicité, mais il n'est pas apparu certain qu'un organisme regroupant plus de 40 000 salariés ayant à l'origine des cultures, des statuts et des niveaux de rémunération distincts puisse être plus efficace et apporter un meilleur service aux demandeurs d'emploi ».

Elle a confirmé sa position dans son référé du 3 octobre 2007 sur la capacité du futur organisme de gestion du service public de l'emploi à améliorer la qualité de service et la réduction des coûts notamment aux motifs suivants :

- le rapprochement du réseau Assédic et ANPE demeurait largement inabouti dans les domaines des systèmes d'information et de l'immobilier
- la gouvernance de l'ANPE souffrait de la faiblesse du conseil d'administration face à la direction générale, et de la trop grande marge de manœuvre laissée par l'autorité de tutelle, laissant ainsi des dérives s'installer dans la conduite des projets informatiques et dans la gestion des ressources humaines
- la capacité de pilotage faisait défaut alors même que la fusion supposait un pilotage « vigoureux »

### Néanmoins, dès l'été 2007, la fusion ANPE/ASSEDIC est décidée.

Le projet de Loi relatif à la réforme du service public de l'emploi (portant création de PE), paru le 6 décembre 2007, revient sur les motifs de la réforme :

- Un service public de l'emploi plus efficace ; le Gouvernement se fixant pour objectif de parvenir au plein-emploi à horizon 2012.
- Faciliter les démarches des usagers (entreprises et demandeurs d'emploi) en créant en tout point du territoire un réseau polyvalent assurant l'ensemble des prestations
- Renforcer la palette de prestations offertes aux usagers du service public de l'emploi
- Améliorer le fonctionnement du marché du travail
- Resserrer les liens avec les différents réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement (APEC, missions locales, maisons de l'emploi, réseaux cap emploi, AFPA)

Il est précisé dans le projet que « atteindre ces différents objectifs sera rendu plus facile par la mise en commun de moyens des deux réseaux ».

Pour mettre en œuvre la fusion, la Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi a demandé à l'IGAS en novembre 2007 d'animer un Groupe de Travail préparatoire à la fusion



regroupant l'ANPE, l'UNEDIC, la DGEFP et le contrôle d'Etat. Le rapport du Groupe de Travail a été remis en février 2008, soit au bout de trois mois.

Ce temps de préparation apparaît extrêmement court au vu des questions posées et de l'ampleur du projet. On notera que le rapport – qui pointe un calendrier très court<sup>40</sup> - est paru au même moment que la Loi portant création de la nouvelle institution (13 février 2008). On conviendra que ce dossier a été mené au pas de charge.

Pour mener à bien la fusion, le rapport de l'IGAS (février 2008) dresse un état des lieux et établit un programme de travail. Ce programme identifie notamment **56 projets majeurs et 140 sous-projets** liés aux thématiques suivantes :

- Pilotage,
- Finances, juridique, immobilier,
- Offre de services et réseau,
- Organisation générale,
- Systèmes d'information,
- Ressources Humaines,
- Communication.

En avril 2008, une instance provisoire est mise en place. Elle est composée d'un Conseil et dirigée par un délégué général (C. Charpy), avec pour mission d'élaborer un schéma d'organisation, l'élaboration du nom de l'institution, et de veiller aux procédures obligatoires d'information/consultation des instances représentatives du personnel. Elle a également la charge d'établir le budget du 1<sup>er</sup> exercice.

Au total, la fusion ANPE/ASSEDIC a été lancée en moins de 6 mois, et a été effective moins de 18 mois après la prise de décision. Il est assez rare, pour être noté, qu'une réorganisation de cette ampleur impliquant autant d'incertitudes de faisabilité (rapports de 2004 et 2006) soit menée aussi rapidement.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> « Cette première approche du macro-planning fait apparaitre des délais très courts pour la conception et la validation du premier dossier de consultation [des IRP], au regard d'un objectif de création au 1<sup>er</sup> janvier 2009 »



## 2. REFORME DU SERVICE PUBLIC PORTANT CREATION DE POLE EMPLOI

La Loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a notamment eu pour but la mise en place d'une institution nationale publique unique, ayant en charge la gestion complète du service public de l'emploi. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette institution, dénommée par la suite Pôle Emploi, résulte de la fusion de l'ANPE et des réseaux opérationnels de l'assurance chômage. Elle fait l'objet d'une gestion tripartite (Etat/syndicats de salariés/organisations patronales) sans remise en cause de la responsabilité des partenaires sociaux dans la gestion du régime d'assurance chômage. A sa création, Pôle Emploi emploie 45.000 salariés (31.000 ANPE; 14.000 ASSEDIC).

## 2.1. Bref rappel de l'organisation du service public de l'emploi avant la loi du 13 février 2008

Jusqu'au 19 décembre 2008, l'assurance chômage et le service public de l'emploi étaient gérés par des institutions distinctes :

- D'une part, l'Unedic au niveau national, et les ASSEDIC et le GARP au niveau local, exerçant sous le régime des associations Loi 1901. Selon la Convention du 22 mars 2001 relative aux institutions de l'assurance chômage, « l'Unedic gère en tant que de besoin tous les dispositifs d'aide aux travailleurs involontairement privés d'emploi. Elle assure l'unité économique, juridique et sociale de ces dispositifs et des moyens mis en œuvre. Sur la base des instructions de l'Unedic, les Assédic et le Garp mettent en œuvre les dispositifs, dont l'Unedic a la gestion, dans leur circonscription ».
- D'autre part, l'ANPE, établissement public national concourant au service public de l'emploi en intervenant sur le marché du travail pour assister les personnes à la recherche d'un emploi et favoriser leur reclassement professionnel ou leur promotion professionnelle, et assister les employeurs pour l'embauche et le reclassement de leurs salariés.

### 2.2. Les missions de PE

La Loi définit les missions, assez vastes, de Pôle Emploi :

- Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle;
- Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle;



- Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour et assurer le contrôle de la recherche d'emploi;
- Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'Etat ou du Fonds de solidarité créé par la loi du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi, le service des allocations de solidarité, de la prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique, de la prime forfaitaire mentionnée à l'article L. 351-20, ainsi que de toute autre allocation ou aide dont l'Etat lui confierait le versement par convention;
- Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'Etat et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi;
- Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'Etat, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission.

### 2.3. Cadre juridique, comptable et fiscal

### Statut

Est-ce en lien avec la précipitation du chantier, en tous cas la loi du 13 février 2008 est restée muette sur la nature juridique de la nouvelle « institution publique... ». Dotée de fait d'un statut sui generis, c'est à l'occasion de l'examen du décret du 29 septembre 2008, relatif à l'organisation du service public de l'emploi que le Conseil d'Etat a retenu la qualification d'Etablissement Public Administratif (EPA) d'Assistance.

Tous les EPA ont les mêmes règles : droit public, comptabilité publique, pas d'assurance chômage, régime fiscal particulier... sauf quand la loi y déroge spécifiquement. En ce qui concerne PE, la loi a dérogé sur deux points essentiels :

- Les salariés sont de droit privé
- Pôle Emploi est géré en comptabilité privée

Par ailleurs, ses biens immobiliers relèvent en totalité de son domaine privé.

### Règles financières et comptables

### Règles comptables

PE est soumis aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales en matière de gestion financière et comptable. Ses comptes sont certifiés par des commissaires aux comptes.

Le budget de Pôle Emploi comporte quatre sections non fongibles qui doivent être présentées à l'équilibre :

• La section 1 « Assurance chômage » retrace en dépenses les allocations d'assurance qui sont versées pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, ainsi que les cotisations sociales afférentes à ces allocations, et en recettes une contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage permettant d'assurer l'équilibre ;



- La section 2 « *Solidarité* » retrace en dépenses les allocations et aides versées pour le compte de l'Etat ou du Fonds de solidarité, ainsi que les cotisations sociales afférentes à ces allocations dans les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur, et en recettes une contribution de l'Etat et du Fonds de solidarité susmentionné permettant d'assurer l'équilibre ;
- La section 3 « *Intervention* » comporte en dépenses les dépenses d'intervention concourant au placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- La section 4 « Fonctionnement et investissement » comporte en dépenses les charges de personnel et de fonctionnement, les charges financières et les charges exceptionnelles et les dépenses d'investissement.

Si les sections 3 et 4 obéissent au principe de non fongibilité du point de vue de leurs dépenses, il n'en va pas de même pour les recettes qui sont globalisées. Le financement des sections 3 et 4 est assuré par une contribution de l'Etat et une contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, ainsi que, le cas échéant, les subventions des collectivités territoriales et autres organismes publics et les produits reçus au titre des prestations pour services rendus, toutes autres recettes autorisées par les lois et règlements en vigueur, les produits financiers et les produits exceptionnels. Pôle Emploi peut en outre créer toute autre section pour compte de tiers.

La Loi stipule que « la contribution de l'Etat et la contribution de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage sont fixées à un niveau compatible avec la poursuite des activités de l'institution, compte tenu de l'évolution du marché du travail ».

Enfin, Pôle Emploi est autorisé à placer ses fonds disponibles dans des conditions fixées par les ministres chargés de l'emploi et du budget.

### Marchés publics

En termes de marchés publics, Pôle Emploi est soumis à l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

### *Régime fiscal*

Pour déterminer les régimes d'imposition, les textes fiscaux visent, le plus souvent, soit la nature juridique de la personne concernée, soit la nature des activités qu'elle exerce, soit les deux critères simultanément.

Plus particulièrement, lorsqu'ils exonèrent, ces textes visent en général soit les établissements publics administratifs (EPA) par opposition aux établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), soit les « établissements publics » administratifs « d'assistance » par opposition aux autres établissements publics et/ou la nature non lucrative de la (ou des) activité(s) exercée(s).

Ainsi, deux critères conditionnent fondamentalement le régime fiscal de Pôle Emploi : sa nature juridique (Etablissement Public Administratif d'Assistance) et la nature de ses activités (but non lucratif).

Dans ces conditions, la Direction de la législation fiscale, consultée par PE, a «confirmé que Pôle Emploi peut, en tant qu'établissement public d'assistance, être exonéré de l'ensemble des impôts».



Au total, Pôle Emploi est essentiellement assujetti à la taxe sur les salaires, taxe nécessairement due par les personnes morales établies en France payant des traitements et salaires et qui ne sont pas assujetties à la TVA.

### Régime fiscal de PE

Impôts et taxes	Régime fiscal
Impôts sur les sociétés	Non assujetti
Contribution sociale sur bénéfices	Non assujetti
Impôts sur revenus patrimoniaux	Non assujetti
TVA	Non assujetti
Taxe sur les salaires	Assujetti
Taxe d'apprentissage	Non assujetti
Taxe sur véhicules de société	Non assujetti
Contribution sociale de solidarité sur les sociétés	Non assujetti
Taxe d'habitation, foncière, ordures ménagères	Non assujetti
Droits d'enregistrement et taxe publicité foncière	Non assujetti
Contribution revenus locatifs	Non assujetti
Participation à l'effort de construction	Non assujetti
Participation formation professionnelle continue	Non assujetti
Taxe sur bureaux région lle de France	Assujetti si propriétaire
Taxe locale sur la publicité extérieure	Assujetti selon les cas
Contribution économique territoriale	Non assujetti



## 3. GOUVERNANCE, DIRIGEANCE ET ORGANISATION DE POLE EMPLOI

Pôle Emploi est administré par un Conseil d'Administration<sup>41</sup> et dirigé par un Directeur Général<sup>42</sup>. Le Conseil National de l'Emploi<sup>43</sup> participe à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi.

### 3.1. Le Conseil National de l'Emploi

Le CNE est une instance consultative nationale présidée par le Ministre chargé de l'emploi, et composé de représentants de PE, de l'Unedic, de l'AFPA, des collectivités territoriales, des maisons de l'emploi, des organisations syndicales des salariés et des employeurs.

Son rôle est de définir les orientations stratégiques de la politique de l'emploi et de veiller à la cohérence des actions engagées par les différents acteurs du système. Pour ce faire, il émet des avis sur :

- les projets de loi, d'ordonnance et de décrets relatifs à l'emploi,
- le projet de convention pluriannuelle d'objectifs et de gestion,
- l'agrément de l'accord d'assurance chômage,
- l'adaptation et la cohérence des systèmes d'information du service public de l'emploi.

Sur le même modèle un Conseil Régional de l'Emploi est présidé par le préfet dans chaque Région.

### 3.2. Le Conseil d'Administration

Le CA est composé de 18 membres pour 3 ans renouvelables :

- 5 représentants de l'Etat (désignés par le Ministre de l'emploi, du budget, de l'éducation nationale, de l'intérieur, et de l'immigration);
- 5 représentants des employeurs, désignés par leurs organisations (3 MEDEF, 1 CGPME, 1 UPA);
- 5 représentants des salariés, désignés par leurs Organisations Syndicales (1 CGT, 1 CFDT, 1 CGT-FO, 1 CFTC, 1 CFE-CGC);
- 2 personnalités qualifiées choisies sur compétences, par le Ministre chargé de l'emploi ;
- 1 représentant des collectivités territoriales, désigné par les associations des collectivités concernées.

Le Président du Conseil est élu par le CA.

Le CA est tenu de désigner en son sein un comité d'évaluation et un comité d'audit.



<sup>41</sup> CA dans le reste du texte.

<sup>42</sup> DG dans le reste du texte.

<sup>43</sup> CNE dans le reste du texte.

Le rôle du CA, tel que fixé par la Loi, consiste à régler toutes les affaires relatives à l'objet de l'Institution. Cette configuration d'un conseil d'administration de 18 membres et d'une majorité renforcée des 2/3 des présents pour un grand nombre de décisions de fonds (art. L5312-5 et 6 du code du travail : budget, emprunts, lignes de crédits de trésorerie, demande de révocation du directeur général délégué nommé par le gouvernement) rend l'équilibre des forces en présence très particulier.

L'Etat avec 5 représentants et 2 personnalités nommées par le ministre chargé de l'emploi détient seul une minorité de blocage 7 sur 18. L'Etat peut donc faire face à toute tentative contestatrice : il est ainsi improbable que le CA puisse demander la révocation du directeur général délégué sauf à l'existence de dissensions internes fortes.

A l'inverse, toute décision importante impose à l'Etat d'obtenir l'aval d'une des forces sociales en présence (patronat ou syndicat de salariés). Dans ce cadre, il est clair que le directeur général, nommé par l'Etat et non administrateur, a une fonction essentielle d'intermédiaire actif entre la puissance publique et les partenaires sociaux. Au-delà de cette fonction, il assure la direction opérationnelle et assure l'exécution des décisions passées en CA.

Enfin, il faut noter que les statuts ne contiennent pas de « plan B » dans le cadre de situations de blocage : pas de majorité des 2/3 pour l'approbation du budget par exemple. Dans de tels cas quelles sont les ressources : nouvelle convocation d'un CA, mise sous tutelle...?

### Le comité d'évaluation

Le comité d'évaluation procède aux évaluations des interventions, de l'offre de services et des aides et mesures de la politique publique d'emploi, mises en œuvre par Pôle emploi, en faveur des entreprises, des demandeurs d'emploi et des actifs occupés.

Ces évaluations doivent permettre d'analyser la performance, l'efficacité, l'efficience et les conditions de mise en œuvre des prestations liées aux actions de PE, ainsi qu'aux actions des partenaires.

Les résultats de ces évaluations sont fournis au conseil d'administration afin de l'éclairer et de fonder les évolutions proposées concernant les interventions et l'offre de services de PE, dans le cadre de l'ensemble de ses missions.

Les missions du comité d'évaluation :

- définir un programme d'évaluation validé par le conseil d'administration, dans une perspective annuelle et pluriannuelle, comportant notamment une identification des expérimentations de l'offre de services et des innovations relatives aux conditions de mise en œuvre des prestations donnant lieu à une évaluation nationale et/ou régionale;
- suivre la conduite des travaux d'évaluations programmés et analyser leurs résultats;
- préparer la restitution au conseil d'administration des travaux d'évaluations commandés ;
- examiner pour avis le rapport annuel d'activités de Pôle emploi, avant sa présentation au conseil d'administration.

Le comité d'évaluation peut être saisi de toute demande d'évaluation par le conseil d'administration de PE.



### Le comité d'audit et des comptes

Le Comité d'audit et des comptes a un rôle consultatif et n'a pas de pouvoir décisionnel : il rend compte de ses travaux au Conseil d'Administration, sous forme de recommandations et d'avis, ce dernier disposant seul du pouvoir de décision.

Le comité est composé de 5 membres du CA et de 2 experts extérieurs choisis par le CA. Il se réunit au moins 4 fois par an.

Les missions que le comité assure pour le compte du CA sont de différents ordres :

- l'audit interne,
- les questions budgétaires et les points à l'ordre du jour du CA ayant une incidence financière significative,
- les comptes et l'information financière,
- la certification légale des comptes,
- la gestion des risques et le contrôle interne.

Le Comité donne également son avis sur tout sujet de nature comptable ou financière dont il est saisi ou dont il juge utile de se saisir.

Enfin, ce comité est théoriquement indépendant de la DG de Pôle Emploi ; certaines mesures sont prises en ce sens.

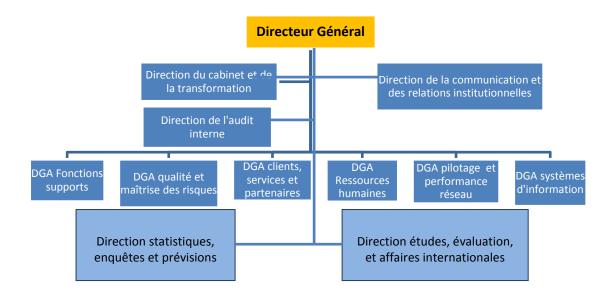


### 3.3. La Direction Générale

Le DG est nommé par décret après avis du CA; il est donc directement choisi par le gouvernement. Le CA peut adopter une délibération demandant sa révocation, à la majorité des deux tiers.

Le DG exerce la Direction de Pôle Emploi dans le cadre des orientations définies par le CA ; il prépare les délibérations du CA et en assure l'exécution.

Il s'appuie sur une dizaine de Directions opérationnelles selon l'organisation suivante :

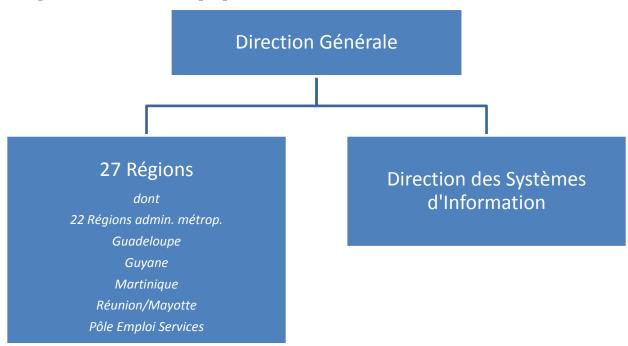




### 3.4. Organisation opérationnelle

PE est organisé en une direction générale et des directions régionales ; il a également été mis en place une direction des systèmes d'information (DSI).

Dans son organisation, Pôle Emploi compte 29 établissements dont la DG et la DSI. Chaque établissement a son propre directeur.



**Pôle Emploi Service** (ex-GARP – Groupement des ASSEDIC de la Région Parisienne) a pour principale mission le recouvrement des contributions des employeurs affiliés en région francilienne afin de permettre le financement de l'assurance chômage. Une autre de ses activités est d'exercer en Île-de-France une fonction de mesure et d'analyse de l'emploi salarié et des besoins de main-d'œuvre. La mission de recouvrement sera transférée aux URSSAF au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Selon l'accord 18 décembre 2008, les salariés s'occupant du recouvrement seront reclassés.

Au sein des **directions régionales**, une instance paritaire est mise en place, composée de représentants des salariés et des employeurs désignés par leurs organisations respectives. Cette instance :

- veille à la bonne application de l'accord d'assurance chômage,
- et est consultée sur les programmes d'intervention relatifs à son territoire de référence.



# Partie 2 : ANALYSE DES DONNEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES



### 1. BILAN D'OUVERTURE

## 1.1. Création de Pôle Emploi : les conséquences sur le plan comptable

En tant qu'institution nationale publique, Pôle Emploi est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Rappelons que sa création résulte de la loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

L'article 2 de la loi du 13 février 2008 stipule que "L'institution est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales".

En conséquence, les principes comptables sont ceux du Plan Comptable Général en conformité avec le code du commerce et le règlement CRC 99-03. Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et l'annexe, cet ensemble forme les états financiers légaux.

Pour PE, les adaptations figurant dans le plan comptable sont limitées à :

- des précisions sur les modalités d'application des règles d'évaluation,
- des comptes supplémentaires spécifiques aux missions de "Pôle Emploi",
- des postes supplémentaires dans les comptes annuels.

## 1.2. Modalités pratiques de la fusion : le choix législatif et conventionnel

L'opération juridique de la création de Pôle Emploi est une fusion de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) et du réseau opérationnel de l'UNEDIC. A ce propos, plutôt que de parler d'une fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, il conviendrait d'employer plutôt les termes de **réunion des réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'UNEDIC**. Cette dernière continue de subsister avec pour tâche de gérer la convention d'assurance chômage.

Contrairement aux fusions de sociétés commerciales par exemple, aucun commissaire aux apports n'a été mandaté, la loi encadrant les modalités de transfert et la valeur des apports de l'ANPE stipule :

« L'article 8 de la loi du 13 février 2008 prévoit que l'ensemble des biens, droits et obligations, créances et dettes de l'Agence nationale pour l'emploi ainsi que les biens mobiliers de ses services sont transférés de plein droit et en pleine propriété à la nouvelle institution, à titre gratuit, à la date de sa création. Ce transfert a donc eu lieu le 19 décembre 2008 ».

Pour les biens des ASSEDIC, la situation était juridiquement plus complexe, une association ne pouvant donner son patrimoine qu'à une autre association en cas de dissolution. Les ASSEDIC, au moment de leur dissolution ont donc transféré leurs biens à l'UNEDIC, qui les a mis ensuite à disposition de PE.

C'est ainsi que la voie conventionnelle a été privilégiée pour gérer les transferts d'actifs de l'UNEDIC, permettant au nouvel opérateur de préserver une certaine capacité financière au départ et un volant de négociation.



### 1.3. Méthodologie d'élaboration du bilan d'ouverture

Le transfert des actifs provenant de l'UNEDIC ayant été encadré par une convention transitoire, l'actif immobilisé de Pôle Emploi n'est constitué à l'ouverture que des immobilisations de l'ANPE.

Le bilan dit « d'ouverture » de l'exercice est conçu à partir des données comptables issues du bilan de clôture de l'ANPE arrêté au 18 décembre 2008 auxquelles les opérations suivantes ont été appliquées :

- Retraitement du passage de la nomenclature M9-5<sup>44</sup> à la nomenclature du plan comptable général (il a fallu adapter la comptabilité publique aux exigences du PCG) :
  - Mise en conformité des immobilisations incorporelles et corporelles avec les dispositions du règlement CRC n° 2002-10 relatif à l'amortissement et à la dépréciation des actifs et du règlement CRC n° 2004-06 relatif à la définition, la comptabilisation et l'évaluation des actifs.
  - Evaluation et comptabilisation des engagements envers le personnel issu de l'ANPE et, notamment, détermination des charges relatives aux jours de congés annuels, compte-épargne temps et rentes accidents du travail.
- Intégration des engagements sociaux relatifs aux salariés issus de l'Assurance chômage et transférés à Pôle Emploi. Ce transfert implique le principe d'une reprise par Pôle Emploi des passifs constitués par les engagements sociaux envers ces salariés correspondant notamment aux indemnités de départ à la retraite (montant de l'engagement figé à fin 2008), aux médailles du travail, aux congés payés, la prime de vacances et au 13ème mois.
- Comptabilisation du financement de cette reprise des engagements sociaux transférés par l'UNEDIC. Une convention a été signée le 20 mai 2010 avec effet rétroactif au 19 décembre 2008, couvrant la totalité des engagements.

L'ensemble de ces opérations ont permis de constituer le bilan d'ouverture de PE. Pour évaluer les impacts financiers de ces retraitements, il convient de repartir du bilan de clôture de l'ANPE.

## 1.4. Une étape avant la fusion, le bilan de l'ANPE au 18 décembre 2008

L'ANPE a clôturé son exercice 2008 dans un contexte difficile de préparation de la fusion et une progression des demandeurs d'emploi en raison de la crise économique.

Dans ce cadre, la situation financière à la clôture se caractérise par un total de bilan de 817 M€ en baisse de 100 M€ par rapport au 31 décembre 2007.

Le fonds de roulement net global, qui représente la marge de sécurité financière de l'établissement, est en retrait depuis 2006, conduisant à une trésorerie de 161 M€ après financement du besoin en fonds de roulement<sup>45</sup>. Cette trésorerie diminue de 100 M€ par rapport à fin 2007.



<sup>44</sup> Réglementation comptable pour les établissements publics.

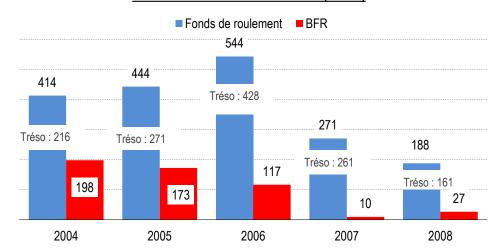
<sup>45</sup> Décalage entre l'encaissement des créances et le paiement des dettes de l'établissement.

### Bilan fonctionnel en valeurs brutes

En M€	18/12/2008
Fonds propres	334,8
+ Amortissement & Prov	262,7
+ Provisions pour RC	5,1
= Ressources stables	602,6
Immobilisations d'exploitation	414,0
+ Immobilisations financières	0,7
= Actif immobilisé (2)	414,7
Fonds de roulement (3) = (1) - (2)	187,9
+ Encours client net	222,6
- Dettes fournisseurs nettes	157,3
- Autres dettes et créances nettes	38,7
= BFR net (4)	26,6
Liquidités	161,3
- Dettes financières à moins d'un an	
= Trésorerie = (3) - (4)	161,3
Donnal : Total du bilan	016 5

Rappel : Total du bilan 816,5

### **Evolution du fonds de roulement (en M€)**





Depuis 2004, les ressources stables diminuent tendanciellement en raison des déficits. Le déficit de l'exercice 2008 s'élève à -89 M€ après -287 M€ en 2007 et un excédent de +84 M€ en 2006.

De manière assez synthétique, le déficit de l'exercice 2008 renvoie aux éléments suivants (voir tableau plus bas) :

- Une hausse de +0,6% des produits de fonctionnement soit +12 M€ pour un total de 1,96 Mds€, dont :
  - subvention de l'Etat : +94 M€
  - une baisse des financements en provenance de l'UNEDIC (diminution des prestations sous-traitées dans le cadre du PPAE<sup>46</sup> malgré l'augmentation des adhérents à la CRP): -36 M€,
  - diminution des produits du FSE<sup>47</sup>en raison de créances 2006 comptabilisées en 2007 pour 13 M€,
  - baisse des contrats aidés.
- Un recul des charges de -8,3%, soit 186 M€, celles-ci restent supérieures aux produits (2,05 Mds€):
  - baisse des frais de personnel (-58 M€) liée à la double comptabilisation en 2007 des primes variables et par une paye de décembre réduite suite à la création de PE,
  - hausse de 5% des frais de fonctionnement : +17 M€ pour les loyers et +3M€ au titre du redressement URSSAF,
  - chute des dépenses d'intervention : diminution des prescriptions, baisse des coûts unitaires des prestations sous-traitées et co-traitées,
  - Dépenses liées aux contrats CAE-DOM et CIE en forte décroissance : -43 M€

Produits en M€	Titres 2007	Titres 2008	08-07	08/08
Subvention Etat	1 204,4	1 298,8	94,4	7,8%
UNEDIC PPAE	473,0	442,7	-30,3	-6,4%
UNEDIC CRP	32,1	37,8	5,7	17,8%
FSE	40,3	23,5	-16,8	-41,7%
Contrats aidés	16,2	13,5	-2,7	-16,7%
Conventions de recettes	72,1	56,1	-16,0	-22,2%
Autres (dont aliénations)	24,9	19,0	-5,9	-23,7%
Produits calculés	7,1	12,3	5,2	73,2%
Sous-Total	1 870,1	1 903,7	33,6	1,8%
CIE et CAE-DOM	3,8	4,6	0,8	21,1%
Total fonctionnement	1 873,9	1 908,3	34,4	1,8%



<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Fonds social européen en France.

Charges en M€	Mandats 2007	Mandats 2008	08-07	08/08
Personnel	1 211,8	1 153,9	-57,9	-4,8%
Fonctionnement	383,3	403,2	19,9	5,2%
Achats de matières et fournitures	37,5	33,9	-3,6	-9,6%
Achats de sous-traitance et services	139,6	257,3	117,7	84,3%
Autres services extérieurs	203,2	105,9	-97,3	-47,9%
Autres charges décaissables	3,0	6,1	3,1	x 2,0
Interventions	496,4	400,4	-96,0	-19,3%
Aides à la mobilité	25,8	21,7	-4,1	-15,9%
Prestations sous-traitées	392,7	297,7	-95,0	-24,2%
Prestations co-traitées	73,3	55,5	-17,8	-24,3%
Mesures régionales et divers	4,6	3,8	-0,8	-17,4%
APR	•	21,7	21,7	,
Charges calculées	40,9	32,4	-8,5	-20,8%
Sous-Total	2 132,4	1 989,9	-142,5	-6,7%
CIE et CAE-DOM	100,5	57	-43,5	-43,3%
Total fonctionnement	2 232,9	2 046,9	-186,0	-8,3%

### L'ACTIF du bilan de l'ANPE se compose au 18 décembre 2008 de :

- 20% d'actif net immobilisé pour un total de 162,8 M€. Il baisse par rapport à 2007 en raison de l'apurement des matériels informatiques acquis avant le 31 décembre 2000 et l'apurement des logiciels acquis avant le 31 décembre 2002.
- 60% de créances dont l'essentiel correspondent à des produits à recevoir de l'UNEDIC (244 M€) et des produits à recevoir de l'Etat.
- 20% de trésorerie, soit 161 M€, ne reflétant pas le niveau de la trésorerie moyenne sur l'année. Les revenus de placement se sont élevés à 7,3 M€.

	Valeurs	Amortissements	Net
Actif Au 18-12 (en M€)	brutes	& provisions	18/12/2008
Immobilisations incorporelles	45,0	38,8	6,2
Immobilisations corporelles	368,9	213,0	155,9
Immobilisations financières	0,7		0,7
Total actif immobilisé	414,6	251,9	162,8
Stocks			
Avances et acomptes versés sur commande	11,2		11,2
Clients et comptes rattachés	15,7	10,9	4,8
Etat	224,3		224,3
Unedic	244		244
Autres créances	5,2		5,2
Créances	500,4	10,9	489,5
Valeurs mobilières de placement			0,0
Autres disponibilités	161,3		161,3
Trésorerie	161,3	0,0	161,3
Total actifs circulants	661,7	10,9	650,8
Charges constatées d'avances	2,9		2,9
Total actif	1 079,2	262,7	816,5



### La physionomie du PASSIF se caractérise par :

- des **fonds propres de 317M**€, qui constituent la situation nette à la création de Pôle Emploi avant prise en compte des retraitements liés à la fusion,
- une subvention d'équipement de 18 M€ reprise chaque année en résultat, à noter que l'Etat ne verse plus de subvention pour financer les équipements depuis 2005,
- des dettes d'exploitation de 477 M€, stables par rapport à 2007. Elles sont constituées des dettes sociales des salariés, des charges à payer sur prestations et de fonctionnement mais également des avances versées par l'UNEDIC dans le cadre de la prescription des prestations externes prévues dans la convention bipartite PPAE.

		En %
Passif (en M€)	18/12/2008	18/12/2008
Capital	1,3	0,2%
Réserves	638,4	78,2%
RAN	-233,8	-28,6%
Résultat de l'exercice	-89,2	-10,9%
Capitaux propres	316,6	38,8%
Subvention d'équipement	18,2	2,2%
Provisions risques & charges	5,1	0,6%
Dettes fiscales et sociales	41,5	5,1%
Dettes fournisseurs & cptes rattachés	168,5	20,6%
Etat	0,0	0,0%
Unedic	266,6	32,6%
Autres dettes	0,1	
Total dettes courantes	476,6	58,4%
Produits constatés d'avance		
Total passif	816,5	100,0%



### 1.5. Les retraitements du bilan d'ouverture

### *La mise aux normes CRC n°2002-10*

Une des conséquences de la fusion sur le plan comptable est l'application de la norme CRC 2002-10 à l'ouverture du premier exercice de PE, qui impose une ventilation des actifs par composant : l'approche par composant consiste à différencier les éléments constitutifs d'un actif lorsque ceux-ci ont des durées ou des rythmes d'utilisation différents de l'immobilisation dans son ensemble.

PE a donc dû distinguer les composants<sup>48</sup> correspondant à la construction proprement dite, les agencements, les installations techniques (climatisation, ascenseur, ...), les installations électriques, le câblage,...

Afin de retraiter les actifs en provenance de l'ANPE, la **méthode de reconstitution du coût historique amorti** a été choisie. Cette méthode consiste non seulement à reconstituer le coût réel historique des composants, mais aussi les amortissements qui auraient dû leur être appliqués. Elle s'applique quelle que soit la valeur nette comptable de l'actif concerné, y compris quand celle-ci est nulle.

En ce qui concerne Pôle emploi, les principaux actifs concernés sont de deux natures :

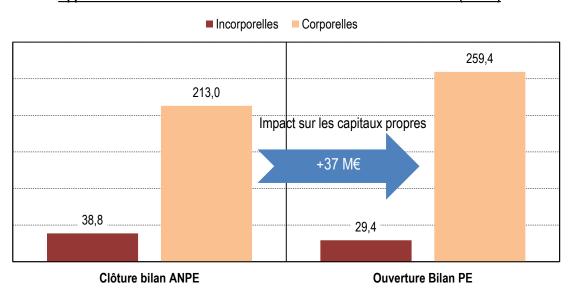
- le parc immobilier,
- les logiciels, installations et matériels informatiques de production et postproduction.

L'impact de ce changement de méthode se situe au niveau des capitaux propres à l'ouverture du bilan pour la reconstitution du coût du dernier remplacement s'il y a lieu, et du rattrapage des amortissements. Les amortissements des biens entièrement amortis peuvent être retraités. La reconstitution du coût historique amorti avec un nouveau calcul des amortissements par rapport à la nouvelle durée de vie générera un différentiel d'amortissements.



<sup>48</sup> L'annexe 1 présente la détermination des composants.

Le différentiel d'amortissements supplémentaires est de 37 M€, il s'impute sur l'actif net apporté à Pôle Emploi :



### Application de la norme CRC 2002-10 : évolution des amortissements (en M€)

### *les retraitements des engagements sociaux relatifs aux salariés de droit privé et de droit public*

Conformément à l'article 7 de la loi 2008-16 du 13 février 2008, les transferts du personnel en provenance de l'ANPE, des ASSEDIC et de l'UNEDIC ont donné lieu à des retraitements afin de comptabiliser au bilan de Pôle Emploi les engagements sociaux à court terme et à long terme afférents aux effectifs intégrés.

Comme l'a rappelé Mr Gaby Bonnand, président de l'UNEDIC lors de son audition du 13 avril 2011 : « La priorité donnée aux aspects opérationnels de la fusion a retardé le règlement de certains aspects financiers. Le principal d'entre eux a concerné le règlement d'un sujet identifié relativement tôt dans la préparation de la fusion, celui relatif à la dette sociale (provisions pour retraite et congés payés, notamment). Le sujet a été réglé après le recours à un expert au début de l'année 2010. L'avis de l'expert a permis de valider le principe du financement des dettes sociales par Pôle emploi à partir du financement apporté par l'Unedic au titre de sa contribution au fonctionnement de l'opérateur ».

Cette convention a été signée le 20 mai 2010 entre Pôle Emploi et l'UNEDIC, elle organise le règlement financier de ces engagements sociaux et fixe la contrepartie financière de l'UNEDIC relative aux engagements transférés. Cette contrepartie est constituée d'une quote-part de la Contribution de 10% allouée au financement de l'institution au titre de l'exercice comptable 2009 (2,9 Mds€).

Les conséquences financières de ces retraitements sur le bilan d'ouverture de PE, trouvent leur origine dans les principes comptables applicables aux dettes envers le personnel et les engagements sociaux. Ces principes sont différents selon le statut des salariés : privé ou public.



### Pour les salariés de droit privé, d'une part :

- Eléments comptabilisés en charges à payer
  - les droits acquis relatifs aux congés payés, 13ème mois et primes de vacances.
- Règles comptables des médailles du travail
  - Dans le cadre des règles sur les passifs (PCG, art.321-1), une provision est constituée à la clôture de l'exercice correspondant aux versements probables aux salariés.
- Indemnités de départ à la retraite
  - La convention collective du personnel en vigueur prévoit le versement d'indemnités lors du départ à la retraite des salariés. Le montant de ces indemnités de départ en retraite est mentionné en engagement hors bilan (16,6 M€), sauf pour la partie figée de l'engagement au 18 décembre 2008 (soit 147,5 M€), du fait de l'application de la méthode préférentielle que pratiquait l'Assurance chômage et qui a été reprise pour les comptes de Pôle emploi.

#### Ainsi:

- Sont comptabilisés au bilan en provisions pour risques et charges les engagements apportés; cette provision « figée » sera ensuite reprise en résultat au fur et à mesure de son utilisation (départ des salariés).
- Sont constatés en engagements hors bilan les droits acquis par les salariés à compter de la création de Pôle emploi (19 décembre 2008).

### Pour les salariés de **droit public** d'autre part :

- Eléments comptabilisés en charges à payer
  - les jours de congés concernant les agents de droit public et le personnel sous contrat aidé, les engagements au titre du compte épargne-temps, ainsi que les primes<sup>49</sup> versées au titre de l'exercice sur l'exercice suivant.

### Règles comptables rentes Accident du travail

- A compter du 1er juin 1978, l'ANPE a assuré la gestion du risque accidents du travail/maladies professionnelles. A ce titre, Pôle emploi a en charge le versement de rentes concernant les prestations dues à un agent en cas d'incapacité permanente de travail ou aux ayants droit en cas de décès consécutifs à un accident de travail et/ou une maladie professionnelle.
- Une provision est constituée à la clôture de l'exercice correspondant à l'engagement relatif à ces rentes.

Ces primes concernent principalement le complément de prime variable et collectif ainsi que la prime de performance régies respectivement par les décrets n°2006-1789 et n°2004-386.



### • Indemnités de départ à la retraite

- Un régime à prestations définies au titre du régime de retraite supplémentaire des agents a été mis en place le 1er juillet 1991 et fermé le 30 juin 1999. Dans le cadre de cette fermeture, les droits acquis par les agents ont été figés. Les engagements sociaux correspondants sont mentionnés en engagements hors bilan. Le régime de retraite fermé inscrit en hors bilan s'établit à 346 M€.
- Ce choix de ne pas comptabiliser ces dettes futures au bilan permet d'avoir une situation financière moins dégradée puisque les dettes à long terme liées aux engagements de retraites de l'établissement n'alour dissent pas le passif du bilan.

Concrètement les impacts sur le bilan d'ouverture de l'application de ces principes comptables sont retracés dans le tableau suivant :

Retraitements sur bilan d'ouverture	Salariés Ex-ANPE	Salariés Ex-Assurance chômage
CET, jours de congés, RTT	-84,5 M€	
Rentes accidents du travail	-16,2 M€	
Congés payés, allocations vacances, 13ème mois		-141,9 M€
Indemnités de départ à la retraite		-147,5 M€
Médailles du travail		324 M€   -34,8 M€
Règlement financier des engagements sociaux		<sup>1</sup> 324,2 M€
Ajustements Capitaux Propres PE	-100,7 M€	0,0 M€

Finalement, le bilan d'ouverture de Pôle Emploi au 19 décembre se présente de la manière suivante :

### <u>Actif</u>

Au 19-12 (en M€)	Valeurs brutes	Amortissements & provisions	19/12/2008	Net en % 19/12/2008
Immobilisations incorporelles	45,0	29,4	15,6	1,4%
Immobilisations corporelles	368,9	259,4	109,6	9,9%
Immobilisations financières	0,7	200, 1	0.7	0,1%
Total actif immobilisé	414,6	288,7	125,9	11,4%
Stocks	, -	,	0,0	0,0%
Avances et acomptes versés sur commande Clients et comptes rattachés Etat Unedic	11,2 15,7 468,3 324,2	10,9	11,2 4,8 468,3 324,2	1,0% 0,4% 42,4% 29,4%
Autres créances	5,2	10.0	5,2	0,5%
<b>Créances</b> Valeurs mobilières de placement Autres disponibilités	<b>824,6</b> 161,3	10,9	<b>813,7</b> 0,0 161,3	<b>73,7%</b> 0,0% 14,6%
Trésorerie Total actifs circulants Charges constatées d'avances	161,3 985,9 2,9	0,0 10,9	161,3 975,0 2,9	14,6% 88,3% 0,3%
Total actif	1 403,4	299,6	1 103,8	100,0%



Alors que la valeur nette des immobilisations dans le bilan de l'ANPE était de 163 M€ au 18 décembre 2008, en application des règles comptables sur les actifs, cette valeur passe à 126 M€ à l'ouverture du bilan de Pôle Emploi le 19 décembre 2008 compte tenu du différentiel d'amortissements.

A noter également la mention du règlement financier de l'UNEDIC relatif aux engagements sociaux, ce dernier ayant un effet rétroactif au 19 décembre 2008, il se retrouve en créance vis-à-vis de l'UNEDIC à l'ouverture de l'exercice pour 324,2 M€.

### **Passif**

		Ne en
Au 19-12 (en M€)	19/12/2008	%19/12/2008
Capital	1,3	0,1%
Réserves	638,4	57,8%
RAN	-233,8	-21,2%
Résultat de l'exercice	-89,2	-8,1%
Capitaux propres (situation nette ANPE)	316,6	28,7%
Retraitement Amortissements	-36,9	
Retraitement engagements sociaux ANPE Bilan	-100,8	
Retraitement engagements sociaux Assedic	-324,2	
Règlement financier par l'Unedic	324,2	
Capitaux propres retraités	179,0	16,2%
Subvention d'équipement	18,2	1,6%
	,	
Provisions risques & charges	203,7	18,4%
Dettes fiscales et sociales	267,9	24,3%
Dettes fournisseurs & cptes rattachés	168,5	15,3%
Etat	0,0	0,0%
Unedic	266,6	24,1%
Autres dettes	0,1	0,0%
Dettes financières CT		0,0%
Total dettes courantes	703,0	63,7%
Produits constatés d'avance		0,0%
Total passif	1 103,8	100,0%

Au 19 décembre 2008 le passif du bilan de Pôle Emploi était constitué des éléments suivants :

- Des capitaux propres retraités des amortissements complémentaires de 37 M€ sur le parc immobilier et mobilier de l'ANPE,
- Des coûts liés aux engagements sociaux des salariés en provenance de l'ANPE pour 101 M€,
- Des engagements sociaux des salariés de l'UNEDIC et des ASSEDIC pour 324 M€,
- Du financement sur la contribution UNEDIC des 324 M€, règlement encadré par la convention du 20 mai 2010,
- Les dettes d'exploitation reprises de l'ANPE (voir chapitre précédent).



### 2. EXERCICE 2009 : UN CONTEXTE DEGRADE

Confronté à la brutale dégradation de la conjoncture économique et son impact rapide dans l'évolution du chômage, le budget initial<sup>50</sup>, approuvé fin 2008 par le CA, a été révisé en cours d'année 2009 (vote en CA en juillet 2009). Cette révision a porté sur l'ensemble des 4 sections et a conduit, à la demande de l'Etat, à la création d'une 5<sup>ème</sup> section regroupant l'ensemble des mesures exceptionnelles anti-crise.

K€	B2009	В	2009 rév	<b>Evolution</b>
Section I (Assurance chômage)	22 057		25 286	15%
Section II (Solidarité)	3 566		3 389	-5%
Section III (Interventions)	1 003		1 092	9%
Section IV (Fonctionnement et investissement)	3 604		3 743	4%
Section V (Mesures anti-crise)		1	210	

L'effet de la crise est visible pour l'ensemble des sections, à l'exception de la section II qui fait l'objet de deux réaménagements techniques.

### 2.1. Retards dans la mise en œuvre des programmes

La révision du budget des sections III et IV cherche à prendre en compte :

- la nécessité des renforts en moyens pour faire face à l'explosion du chômage ;
- la prise en charge par Pôle Emploi de nouveaux dispositifs (CTP, CRP) ainsi que le versement d'aides et la délivrance de mesures prévus dans le cadre du plan anti-crise ;
- la création de Pôle Emploi dès le 19 décembre 2008 avec les charges à supporter des 13 derniers jours de l'année pour Pôle Emploi ;
- les accords salariaux passés avec les IRP notamment dans le cadre de l'accompagnement de la fusion.

### Des dépenses d'intervention réajustées suite à la crise mais largement sous-exécutées

La section III regroupe l'ensemble des dispositifs concourant au placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Ces mesures sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Dispositif	Détail mesures				
Aides	Aides à la mobilité, Aides à la garde d'enfants parents isolés, Aides au développement des compétences, Aides pour le retour à l'emploi (APRE), Autres				
	aides				
Prestations sous-traitées	Ateliers, Stratégie de recherche d'emploi (STR), Evaluation, Bilan de				
	Compétences Approfondi (BCA), Accompagnement				
Prestations co-traitées	CAP EMPLOI, Missions locales, APEC				
OPP	Trajectoire Emploi, Accompagnement licenciés économiques				
Autres					

<sup>50</sup> Le budget étudié a trait aux sections III (Interventions) et IV (Fonctionnement) qui contribuent au résultat de PE'



Les dépenses de la section III « Interventions » s'élèvent, dans le budget initial 2009, à plus de 1 Md €. Au vu des effets de la crise, elles ont été revalorisées dans le budget révisé de près de 9%. Cette croissance reste toutefois inférieure à l'accroissement de la demande d'emploi.

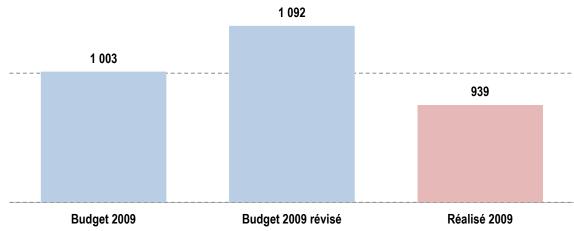
Cet accroissement de la section « Interventions » provient du développement attendu des aides, des prestations co-traitées et du recours aux OPP induit par les flux croissants de demandeurs d'emploi. En outre, l'impact des 13 jours supplémentaires<sup>51</sup> a conduit à accroître les dépenses de prestations sous-traitées de 12,3 M€.

Section III « Interventions » En M€	B2009 initial	B2009 révisé	Réalisé 2009	R2009- B2009 rév
Aides	451,5	466,5	494,5	28,0
Prestations sous-traitées	383,1	395,4	272,7	-122,7
Crédits à répartir (prestations sous-traitées)	10,0	10,0	0,0	-10,0
Prestations co-traitées	56,7	67,8	64,6	-3,2
OPP	100,0	150,0	105,0	-45,0
Autres	1,8	1,8	1,7	-0,1
Total	1 003,1	1 091,5	938,5	-153,0

Le bilan d'exécution budgétaire 2009 laisse apparaître une sous-exécution du budget d'intervention de 153 M€.

Montant dépenses d'Intervention (en M€) (effet zoom)



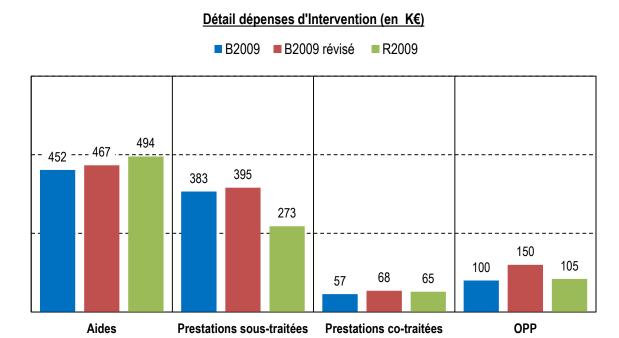


La création de PE dès le 19 décembre 2008 a conduit PE à supporter les charges des 13 derniers jours de l'année 2008 en lieu et place de l'ANPE et de l'Assurance chômage.



Pour de nombreuses familles de prestations, les dépenses effectives sont inférieures au Budget 2009 révisé :

- Le budget révisé de la plupart des **aides** (aide à la mobilité, aide dégressive à l'employeur, aide à l'embauche) n'a pas été atteint. Seules les aides au développement des compétences enregistre une sur-exécution (mais si on neutralise les dépenses supportées par Pôle Emploi pour le compte de l'Unedic, soit 91 M€ au titre des engagements 2008, le budget est en sous exécution du fait d'une montée en charge lente).
- La montée en charge tardive des prescriptions de **prestations sous-traitées** (ateliers, évaluations, bilans de compétence, accompagnement) n'a pas permis de réaliser le budget.
- Les prestations réalisées par les **OPP** sont fort éloignées du budget prévu. La mise en place tardive de nouveaux marchés pour «Trajectoires » et «LEC » a notamment contribué à cette sous-exécution.



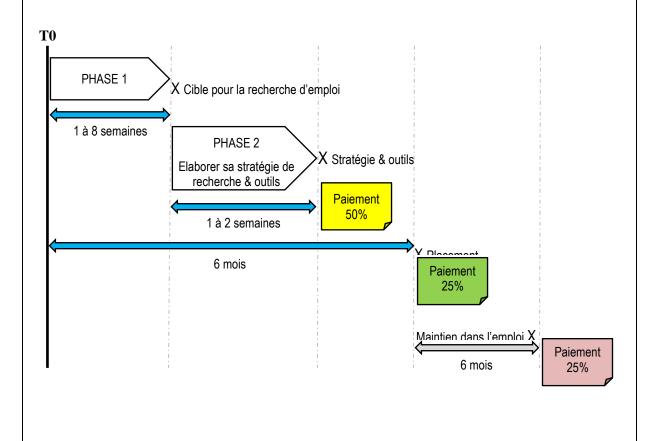


### Zoom sur les prestations OPP

Les prestations réalisées par les opérateurs privés de placement s'élèvent à 105 M€, soit 11% des dépenses d'intervention de Pôle emploi en 2009. La sous-exécution budgétaire (45 M€) est liée à la mise en place plus tardive que prévu des nouveaux marchés (« Trajectoire » pour les demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi et « LEC » pour les adhérents à la Convention de Reclassement Personnalisé ou au Contrat de Transition Professionnelle).

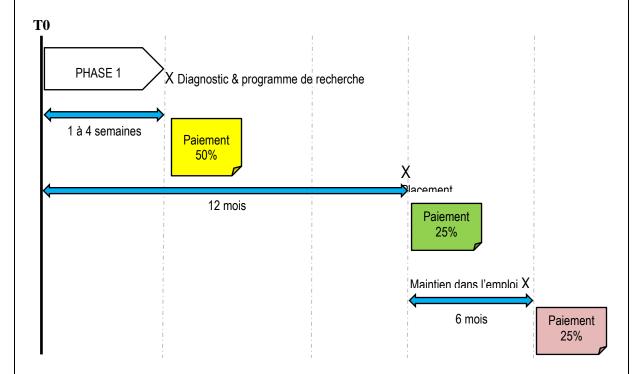
De plus, bien que la montée en charge ait été forte dès le mois de septembre, l'impact en charges comptables sur 2009 est relativement faible du fait des modalités de facturation (voir schémas plus bas).

### Schéma de facturation du cycle de prestation « Trajectoire » (TRA)





# Schéma de facturation du cycle de prestation accompagnement des licenciés économiques (LEC)



Ces marchés (accordés par le biais d'appels d'offre) portent sur l'accompagnement d'un minimum de 128.450 demandeurs d'emploi dans le cadre de la prestation « Trajectoire » et de 111.880 demandeurs pour les licenciés économiques pour une période initiale allant de septembre 2009 au 30 juin 2011.

En 2009, 9.723 demandeurs d'emploi ont débuté une prestation LEC et 26.042 demandeurs d'emploi ont adhéré à une prestation TRA.

D'après une enquête réalisée par « Pôle Emploi-DARES », il en ressort les premiers éléments de bilan suivants concernant l'exercice 2009 :

#### **LEC**

33% des bénéficiaires ont retrouvé un emploi ou créé leur entreprise 8 mois après leur entrée en prestation : 87% de ces emplois sont à temps plein, 45% ont un emploi durable (CDI ou CDD de 6 mois ou plus). Le taux d'emploi durable à 8 mois est donc de 15%.

#### TRA

40% des bénéficiaires ont retrouvé un emploi ou créé leur entreprise 8 mois après leur entrée en dispositif. 75% de ces emplois sont à temps plein. La part des emplois durables parmi les personnes en activité à 8 mois est de 38%. Le taux d'emploi durable à 8 mois est donc de 14%.

Il est à noter que le coût moyen par demandeur d'emploi dans le cadre de la Convention de Reclassement Personnalisé (pour rappel, il s'agit d'un des deux dispositifs de la prestation trajectoire) varie suivant les opérateurs :

Pôle emploi : 1 300 €

• OPP:1900€



#### *Des dépenses de fonctionnement affectées par de fréquents retards dans la mise en œuvre des programmes*

La section IV regroupe les charges de fonctionnement ainsi que les dépenses d'investissement.

# Un budget limité au regard de la dégradation du marché du travail et des surcoûts de la fusion

La comparaison entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement (hors exceptionnel et hors dotations) 2008 (ANPE et Assurance chômage) et 2009 (Pôle Emploi) révèle un accroissement de 12%, et de 9% hors investissements.

Cette évolution entre les charges effectives de fonctionnement des deux institutions en 2008 et les charges attendues en 2009 après la révision reste limitée lorsqu'on la met en relation avec :

- la croissance du chômage importante intervenue en 2008-2009. L'augmentation de la DEFM moyenne de catégorie A+B+C en 2009 se situe à 16,9% par rapport à l'année précédente;
- les surcoûts directement induits par la fusion estimés, selon un rapport du Sénat, à 245 M€, hors impact de la nouvelle convention collective et des dépenses informatiques<sup>52</sup>.

Dépenses identifiées	Coût estimatif
Prise en compte des effets des accords salariaux de décembre 2008 et janvier 2009 €	95
Valorisation des locaux mis à disposition par l'AC	50
Harmonisation des régimes de frais de déplacement	69
Adaptation des locaux existants en sites mixtes	12
Augmentation du nombre de prises à bail, en particulier pour le nouveau siège	6,4
Remplacement des départs agents publics par des agents sous CC AC	8
Déploiement d'une plateforme téléphonique unique, réduction coût pour les usagers	4,5
Total	244 9

Source : réponses au questionnaire budgétaire

<sup>52</sup> Rapport sur le projet de loi de finances pour 2010 – Sénat http://www.senat.fr/rap/109-101-3-32/109-3-3211.html



Au final, hors les surcoûts liés à la fusion, les dépenses de fonctionnement ne progressent dans le budget 2009 que de 1,3% par rapport à l'exercice 2008.

#### Dépenses hors exceptionnel et hors dotations pour AC+ANPE (2008) et Pôle Emploi (2009)

Section IV « Fonctionnement et investissement »

En K€	Réalisé	Budget	B2009
	2008*	2009	/R2008 (%)
Personnel (dont crédit à répartir)	2 105 000	2 253 793	+7,1%
Fonctionnement	707 400	822 383	
Loyers et charges	150 000	234 316	
Frais afférents locaux	91 000	102 879	
Frais d'affranchissement et télécom	126 400	127 423	
Frais de déplacement	56 600	68 692	
Honoraires et contentieux	54 000	59 962	
Autres	229 400	218 773	
Crédits à répartir (fonctionnement)		10 338	
Informatique	275 600	298 109	
S/Total Fonctionnement Section IV	3 088 000	3 374 285	+9,3%
Investissements informatiques	18 000	16 630	
Investissements autres	70 000	165 112	
S/Total Investissement Section IV	88 000	181 742	+65,9%
Total Section IV	3 176 000	3 556 027	+12,0%

<sup>\*</sup> Agrégation AC + ANPE retraitée des flux inter entités

#### Fréquents retards dans la mise en œuvre des dispositifs et plans d'action

Toutefois, ce décalage du budget au regard des charges attendues a été largement atténué par les retards enregistrés dans la mise en œuvre des plans d'action. Le nombre important des dossiers à traiter dans la foulée de la fusion cumulé avec l'accroissement de la charge provenant de la dégradation du marché du travail ont conduit à de nombreux décalages dans la mise en œuvre des dispositifs.

Les dépenses totales de fonctionnement se sont élevés en 2009 à 3.730 M€ soit + 4% par rapport au budget révisé. Cette croissance provient essentiellement des dépassements importants des dotations pour provision et, dans une moindre mesure, des autres charges de gestion courante.

En M€	B2009	B2009 révisé	R2009	Evol.R09/B09 rév
Charges de fonctionnement	3 339,5	3 458,5	3 260,3	-6%
Autres charges de gestion courante	34,8	91,6	152,5	66%
Charges financières et exceptionnelles	3,5	2,4	7,3	X3
Dotations aux provisions	44,0	44,0	309,7	X7
Total charges	3 421,8	3 596,5	3 729,8	4%



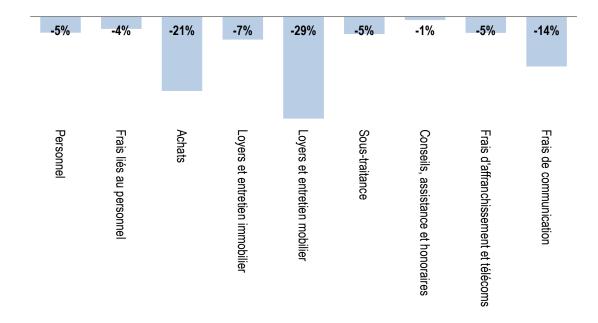
#### Les principaux dépassements concernent 3 postes budgétaires :

Les charges de gestion courante, qui font l'objet de nombreux retraitements comptables. L'écart avec le budget est de 61 M€ provenant d'une modification de la comptabilisation des charges de personnel au titre des 13 jours pour un montant de 39,2 (comptabilisé dans le budget dans le poste personnel):

- Les charges exceptionnelles avec la passation en pertes d'une créance 2005 d'un montant de 5,1 M€ (demander explication).
- Des dotations pour amortissement et provisions. Ce poste n'avait pas fait l'objet d'une prévision budgétaire faute de règles stabilisées sur les engagements sociaux et sur l'application des normes comptables. Le principal montant de ce poste concerne la dotation aux provisions pour dépréciation couvrant le risque de non recouvrement des créances de l'Etat et des conventions financières (244 M€). En particulier, une dotation de 187 M€ a été passée au titre de la subvention de l'Etat.

A l'opposé, la plupart des dépenses de fonctionnement sont en retrait vis-à-vis du budget révisé 2009<sup>53</sup>.

#### Réalisation du budget révisé 2009 (en %)



<sup>3</sup> postes de dépenses ont fait l'objet d'un retraitement dans ce tableau. En effet, le compte « autres prestations et travaux à des entreprises extérieures » est rattaché en 2009 au poste budgétaire « autres charges de gestion courante » alors que ces charges ont été budgétées en sous-traitance et conseils, assistance, honoraires



Les frais de personnel qui représentent l'essentiel des charges de Pôle Emploi enregistrent un écart entre l'exécution budgétaire et le budget révisé de 113 M€, provenant essentiellement<sup>54</sup> d'un taux d'occupation des postes à 98,6% lié au délai de recrutement des renforts (sous-exécution de 32,5 M€).

	•	Réalisation moyenne	Taux de
	ETP 2009	ETP 2009	couverture
CDI	39 086,0	38 013,6	97,3%
CDD	3 667,0	4 071,9	111,0%
Contrats aidés	1 369,0	1 402,7	102,5%
Total	44 122,0	43 488,2	98,6%

Certaines charges en retrait par rapport au budget révisé s'expliquent par une surestimation des dépenses (frais d'affranchissement) ou par les effets des premières synergies induites par la fusion (achats).

Dans d'autres cas, où les charges sont inférieures aux prévisions budgétaires révisées, l'explication provient de retards ou de report dans la mise en œuvre des programmes. C'est le cas pour :

- Les frais liés au personnel (hébergements et intervenants extérieurs) du fait de la sousexécution du plan de formation 2009 (-13 M€).
- Loyers et entretien immobilier : retard dans la mise en œuvre de la politique immobilière. De plus, Pôle Emploi est exonérée des taxes foncières qui étaient prévus dans la construction budgétaire à hauteur de 7,1 M€.
- Frais de communication : report d'une campagne presse papier sur l'exercice 2010.

#### Des investissements réalisés inférieurs aux prévisions

Les investissements en 2009 ont été inférieurs à ceux budgétés (-22,2 M€).

		B2009		
Investissements	B2009	révisé	R2009	R09/B09 rév
Investissements immobiliers	165.1	77,7	59,0	-24,1%
Investissements autres	165,1	26,7	4,5	-83,1%
Investissements informatiques	16,6	41,6	60,3	44,8%
Total investissements	181,7	146,0	123,8	-15,2%

La principale distorsion provient des investissements immobiliers et autres (mobilier, matériel) qui sont en sous-exécution de 41 M€ (soit 39% du budget révisé) suite au retard dans la programmation immobilière.

Les investissements informatiques sont, quant à eux, en dépassement budgétaire de près de 19 M $\in$  provenant du renouvellement de la machine IBM (13 M $\in$ ) et l'acquisition de postes de travail (5 M $\in$ ).

<sup>54 39</sup> M€ au titre des 13 jours ont été imputés dans le poste budgétaire « Autres charges de gestion courante ».



Au final, aussi bien pour les frais de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, le principal motif de sous-exécution est représenté par le retard dans la mise en œuvre des programmes.

#### Tableau récapitulatif : principaux motifs de sous-exécution budgétaire

Postes	Commentaires et motifs			
Section III				
Aides*	montée en charge lente au 1er semestre 2009			
Prestations sous-traitées	montée en charge tardive des prescriptions			
Prestations co-traitées	bouclage de la négociation APEC après le vote du budget			
OPP	mise en place des OPP nouveaux marchés tardives			
Se	ection IV - Fonctionnement			
Personnel	délai de recrutement des renforts			
Frais liés au personnel	sous exécution du plan de formation 2009			
Achats	synergies induites par la fusion			
	retard mise en œuvre du programme immobilier + exo taxes			
Loyers et entretien immobilier	foncières			
Loyers et entretien mobilier	charges constatées d'avance + économies			
Sous-traitance	économies réalisées			
Conseils, assistance et honoraires				
Frais d'affranchissement et télécoms	surestimation du volume de DE et de courriers à adresser			
Frais de communication	report d'une campagne presse papier sur 2010			
Section IV - Investissements				
Investissements immobiliers et autres	retard dans la programmation immobilière			



## Budget 2009 par régions

Dans le budget de 4,6 M€, 72% sont affectés aux Régions, 7% à la DSI et 21% au Siège et actions nationales.

Budget 2009 (K€) - charges	section	n 3	section		n 4		Total	
	Interven	itions	Exploit	ation	Investis	sement		
Alsace	19 679	2,6%	57 257	2,4%	601	0,4%	77 537	2,3%
Aquitaine	39 288	5,1%	110 118	4,6%	5 211	3,7%	154 617	4,7%
Auvergne	15 338	2,0%	47 179	2,0%	1 384	1,0%	63 901	1,9%
Basse Normandie	14 838	1,9%	50 656	2,1%	1 939	1,4%	67 433	2,0%
Bourgogne	19 386	2,5%	53 845	2,3%	2 625	1,9%	75 856	2,3%
Bretagne	31 738	4,1%	96 973	4,1%	6 272	4,4%	134 983	4,1%
Centre	30 015	3,9%	85 497	3,6%	1 824	1,3%	117 336	3,6%
Champagne Ardenne	18 783	2,4%	50 311	2,1%	1 609	1,1%	70 703	2,1%
Corse	3 673	0,5%	12 291	0,5%	397	0,3%	16 361	0,5%
Franche Comté	13 841	1,8%	39 301	1,6%	2 396	1,7%	55 538	1,7%
Haut Normandie	25 203	3,3%	69 074	2,9%	2 067	1,5%	96 344	2,9%
lle de France	118 783	15,4%	439 061	18,4%	30 778	21,7%	588 622	17,8%
Languedoc Roussillon	37 612	4,9%	97 672	4,1%	1 508	1,1%	136 792	4,1%
Limousin	8 381	1,1%	22 424	0,9%	2 368	1,7%	33 173	1,0%
Lorraine	27 625	3,6%	75 799	3,2%	1 875	1,3%	105 299	3,2%
Midi Pyrénées	35 415	4,6%	95 855	4,0%	8 494	6,0%	139 764	4,2%
Nord Pas de Calais	54 543	7,1%	153 744	6,4%	10 727	7,6%	219 014	6,6%
Pays de la Loire	39 027	5,1%	118 030	4,9%	2 432	1,7%	159 489	4,8%
Picardie	26 194	3,4%	64 374	2,7%	7 578	5,4%	98 146	3,0%
Poitou Charentes	22 582	2,9%	58 066	2,4%	1 286	0,9%	81 934	2,5%
PACA	62 291	8,1%	196 561	8,2%	16 266	11,5%	275 118	8,3%
Rhône Alpes	62 356	8,1%	210 082	8,8%	24 764	17,5%	297 202	9,0%
Guadeloupe	12 770	1,7%	32 266	1,3%	464	0,3%	45 500	1,4%
Guyane	3 051	0,4%	10 221	0,4%	1 424	1%	14 696	0,4%
Martinique	8 170	1,1%	29 391	1,2%	3 604	2,5%	41 165	1,2%
Réunion	18 311	2,4%	57 443	2,4%	650	0,5%	76 404	2,3%
GARP	0	0,0%	58 907	2,5%	979	0,7%	59 886	1,8%
s/total régions	768 893	100,0%	2 392 398	100,0%	141 522	100,0%	3 302 813	100,0%
Siège & Actions Nationales	234 214		694 616		26 787		955 617	
Direction systèmes d'info			334 813		13 431		348 244	
Total général	1 003 107		3 421 827		181 740		4 606 674	



# 2.2. Des ressources limitées dans un contexte de dégradation de l'emploi

## Des ressources provenant essentiellement de la contribution de l'Assurance Chômage et de la subvention de l'Etat

L'essentiel du financement de Pôle Emploi provient de la contribution de l'Assurance chômage et de la subvention de l'Etat. A ces ressources, se rajoutent d'autres produits (autres subventions, autres produits d'exploitation, produits financiers et exceptionnels, reprise de provisions).

#### Montant des produits Pôle Emploi (en M€)

K€	B2009	B2009 révisé	R2009	R2009 (%)
Contribution Assurance Chômage	2 969,0	3 041,1	2 723,5	59,9%
Subvention Etat (programme 102)	1 360,0	1 360,0	1 360,0	29,9%
Autres subventions	99,6	264,5	123,7	2,7%
Autres produits d'exploitation	124,1	130,0	307,8	6,8%
Produits financiers	2,0	2,1	2,1	0,0%
Produits exceptionnels	7,6	5,6	6,6	0,1%
Reprise sur dotation			26,1	0,6%
Total	4 562,2	4 806,2	4 549,9	100,0%

#### La contribution de l'Assurance chômage

De 2009 à 2011, l'Unedic, organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, contribue au financement des sections III et IV, conformément à la loi, à un niveau équivalent au *minimum* à 10% des contributions des employeurs et des salariés au titre de l'assurance chômage<sup>55</sup>.

Cette contribution de l'Unedic est calculée pour une année civile sur la base des derniers comptes certifiés. Ainsi, pour le budget initial 2009, la contribution de l'Unedic est calculée sur la base des comptes certifiés de l'exercice 2007, soit 2.937 M€. Ce montant est augmenté de 32 M€ au titre du CRP.

#### La contribution de l'Etat

La contribution de l'Etat au financement du fonctionnement, des investissements et des interventions de Pôle Emploi est fixée, sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, pour la période 2009-2011 à 1.360 M€ par an.

Le montant de cette subvention de l'Etat pour charge de service public est en faible croissance par rapport à 2008 de 50 M€ (+3,8%)<sup>56</sup>

Notes de présentation du projet de loi de finances 2009— Sénat http://www.senat.fr/commission/fin/\_ pjlf2009/np/32/322.html\_



Sont intégrées dans l'assiette de calcul de ces 10% toutes les contributions, y compris forfaitaires, recouvrées pour le financement de l'assurance chômage des employeurs affiliés, les sommes recouvrées auprès des employeurs en cas de non proposition de la convention de reclassement personnalisé, ainsi que les majorations de retards et pénalités afférentes (Convention tripartite Etat-Unedic-Pôle emploi).

Cette subvention peut être complétée par des subventions exceptionnelles, comme en 2009 lors de la mise en place des mesures dans le cadre du plan de relance de l'économie (accompagnement des licenciés économiques, formation des demandeurs d'emploi). Ces subventions n'ont pas d'impact sur les résultats de Pôle Emploi puisqu'elles sont inscrites en section V en compte de tiers<sup>57</sup>.

Ces deux contributions assurent l'essentiel des ressources de Pôle Emploi pour le fonctionnement, l'investissement et les interventions. Elles ont concentré 90% des produits de Pôle Emploi dans le budget initial 2009.

# Contribution Assurance Chômage Subvention Etat Autres recettes 5% 65%

#### Structure des produits PE dans le B2009 initial (en %)

#### Les autres recettes

Les autres recettes sont constituées par :

- D'autres subventions d'un montant de 99,6 M€,
  - Etat : 13,9 M€ (notamment au titre de la rémunération des 1 800 agents recrutés en contrat d'avenir ou en contrat d'accompagnement à l'emploi)
  - Collectivités publiques : 42 M€ (provenant essentiellement des Conseils Généraux pour le dispositif RMI)
  - Organismes internationaux : 31,6 M€ (notamment programme FSE)
  - Divers: 12 M€ (PLIE, AGEFIPH, ...)
- D'autres produits d'un montant de 124,1 M€ composé essentiellement des recettes provenant de la convention avec l'Etat pour la gestion du fonds de solidarité.
- Des produits exceptionnels d'un montant de 7,6 M€ basés sur une hypothèse de cessions d'immobilisations à hauteur de 5 M€ et de la reprise de la quote-part de subvention investissement issue de l'ANPE (2,6 M€)
- De produits financiers pour un montant de 2 M€

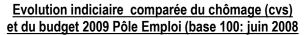
Les frais de gestion de ces mesures anti-crise sont financés par des contributions de l'Etat et de l'Unedic concourant à la formation du compte de résultat.

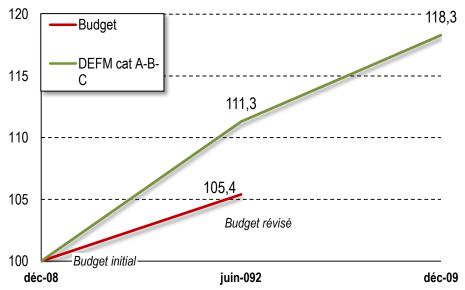


# *Faible revalorisation des recettes dans le Budget 2009 révisé malgré le déclenchement de la crise*

L'augmentation des recettes dans le budget 2009 révisé à la mi-2009 (CA du 10/7/2009) est faible au regard de la progression du chômage.

Alors que la DEFM cat. A+B+C progresse de plus de 11% entre décembre 2008 (vote du budget initial 2009) et juin 2009 (date de la présentation du budget révisé), les ressources totales de PE, provenant essentiellement des subventions (Etat et diverses subventions) et de la contribution de l'Assurance chômage, n'augmentent que **de 5%.** 





Les produits complémentaires attendus dans le budget révisé s'élèvent à 248,5 M€. L'essentiel de la progression des recettes a pour origine :

- La contribution supplémentaire de l'Unedic (initialement construite sur une période 12 mois) au titre de la période du 19 décembre 2008 au 31 décembre 2008 pour un montant de 104,3 M€
- Les contributions visant à financer les dispositifs CRP/CTP et les frais de gestion des mesures anti-crise pour un montant de 144,3 M€.

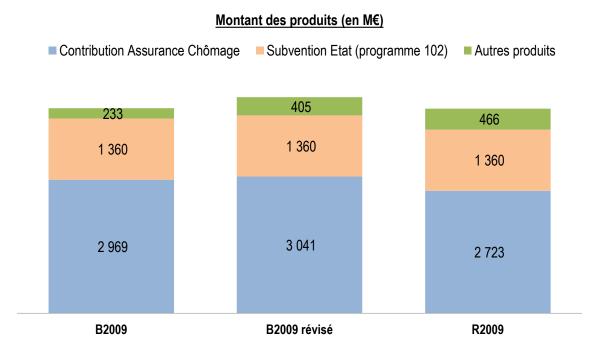


En M€	Etat	Unedic	DIF	FNSA	Autres	Total
RSA				15,0		15,0
CRP	40,7	53,0				93,7
CTP	10,8	10,8	2,4			24,0
Frais gestion ATPE	10,5					10,5
Produits financiers					1,0	1,0
Produits cession actifs					-1,9	-1,9
Ajustement frais gestion section II	3,6					-3,6
Frais gestion Prime exceptionnelle	0,8					0,8
Frais de gestion AFDEF	1,1					1,1
Rembourst campagne promotion "Jeunes"	0,9					0,9
Frais de gestion "0 charges pour apprentis"	0,2					0,2
Frais de gestion prime embauche apprentis	0,2					0,2
Frais de gestion prime embauche contrat						
professionnalisation	1,1					1,1
Frais de gestion AER	1,3					1,3
Total	64,0	63,8	2,4	15,0	-0,9	144,3

Le déclenchement de la crise et l'augmentation considérable du chômage n'ont pas conduit à une progression des ressources de Pôle Emploi dans le cadre des dispositifs pérennes.

#### Désenyagement de l'Etat et ponction sur la subvention de l'AC

L'exécution budgétaire met en évidence un écart de -261 M€ par rapport au budget révisé.



Le produit provenant de la contribution de l'Assurance-chômage s'élève à 2 723 M€ soit une minoration de plus de 300 M€ par rapport au budget prévisionnel, en application des accords financiers Unedic – Pôle Emploi organisant le règlement financier des engagements sociaux. Pôle Emploi a repris à sa charge les engagements sociaux correspondant aux personnels de l'Assurance chômage transférés à Pôle Emploi. Une partie des recettes attendues de l'assurance chômage en 2009 a été consacrée au financement de cette opération.



Le produit provenant de la subvention Etat de 1.360 M€ est inscrit dans les comptes. Néanmoins, une dotation pour 187 M€ (soit 14% de la subvention attendue) a été inscrite en provision pour non recouvrement de la subvention Etat. L'Etat a confirmé en 2010 le non versement de la totalité de la subvention prévue en 2009.

Il s'agit bien pour les deux principaux financeurs de profiter de la sous-exécution budgétaire pour

- soit ponctionner une partie de la contribution vers d'autres cibles (engagements sociaux pour l'Unedic),
- soit réduire la portée de leurs engagements (contribution de l'Etat).

#### Mode de financement de Pôle Emploi

Le mode de financement de PE, au travers des contributions de l'Etat et de l'Assurance chômage au fonctionnement et à l'intervention sur le marché de Pôle Emploi (sections III et IV), appelle deux remarques importantes.

La nature du financement de l'Etat et de l'Assurance chômage est fixée dans la convention tripartite Etat- UNEDIC-Pôle Emploi ainsi que dans la loi.

Concernant le principal contributeur, le **Régime d'Assurance chômage**, la convention tripartite précise que « l'Unedic contribuera au financement de PE, conformément aux dispositions de l'art. L5422-25 du code du travail, pour un montant minimal annuel prévisionnel de 10% des contributions des employeurs et des salariés au titre de l'assurance chômage.[...]

Sont intégrées dans l'assiette de calcul de ces 10% toutes les contributions, y compris forfaitaires, recouvrées pour le financement de l'assurance chômage auprès des employeurs affiliés, les sommes recouvrées auprès des employeurs en cas de non proposition de la CRP, ainsi que les majorations pour retard et pénalités afférentes. ».

La contribution de l'Unedic pour une année civile est calculée sur la base des derniers comptes certifiés. Pour 2009, cette contribution est calculée sur la base des comptes certifiés de l'exercice 2007.

Concernant la subvention de **l'Etat**, la convention tripartite précise que, « sous réserve des crédits inscrits en loi de finances, de 2009 à 2011, l'Etat contribuera au financement des dépenses inscrites aux troisième et quatrième sections du budget de Pôle Emploi à hauteur de 1 360 M€ par an, ce montant intégrant une réserve de précaution. Cette subvention globale pourra être complétée par des subventions exceptionnelles, notamment en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie française (par exemple en faveur de l'accompagnement des licenciés économiques ou de la formation des demandeurs d'emploi) ».



## 2.3. Un déficit enregistré pour un excédent attendu

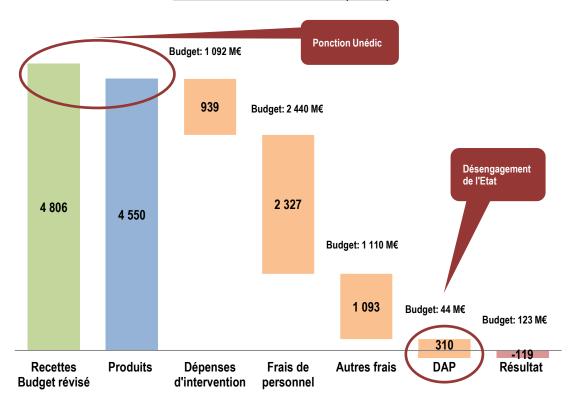
Malgré des dépenses de fonctionnement (hors dotations) et d'intervention inférieures au budget 2009 révisé, le résultat de l'exercice 2009 est déficitaire de 118 M€.

Deux facteurs ont eu un impact significatif sur la performance financière de Pôle Emploi :

- La ponction dans la contribution de l'assurance chômage d'un montant de 318 M€ affecté au financement des engagements sociaux des personnels de l'assurance chômage transférés à Pôle Emploi.
- Une dotation pour provision de 187 M€ passée pour prendre en compte le risque de non versement par l'Etat de l'intégralité de sa subvention 2009.

Au total, entre pertes de recettes de fonctionnement et charges supplémentaires, le manque à gagner s'élève à 511 M€ pour l'exercice 2009.

#### Formation du résultat 2009 (en M€)





#### 2.4. Bilan de clôture

#### Les dispositions comptables et financières particulières

Alors que le bilan d'ouverture reprend la structure patrimoniale de l'ANPE et les engagements sociaux vis-à-vis du personnel de l'UNEDIC, il pose en somme les principes de la situation initiale, le bilan de clôture retranscrit la situation financière de l'activité réalisée au cours de l'année 2009 et déléguée à PE.

Les opérations financières relatives au service de l'allocation et au recouvrement au titre de l'Assurance chômage, réalisées pour le compte de l'UNEDIC, sont gérées en compte de tiers et se voient appliquer les instructions de clôture arrêtées par l'UNEDIC.

Ces opérations n'ont aucune incidence dans le compte de résultat de PE. Il en est, de même, des opérations relatives aux allocations et aides versées pour le compte de l'Etat et du Fonds de Solidarité. Le bilan arrêté au 31 décembre 2009 transcrit les soldes de ces opérations.

Il existe une convention de trésorerie qui règle les modalités pratiques d'échange entre Pôle Emploi et l'UNEDIC. Le produit de la collecte, qui est effectuée mensuellement, est placé sur un compte courant sur lequel Pôle Emploi effectue des prélèvements, compte tenu de ses besoins de trésorerie à un moment précis. Selon le président de l'UNEDIC: « ces modalités de la relation entre Pôle Emploi et l'UNEDIC permettent une gestion optimisée de leurs trésoreries respectives, sans préjudice du financement de Pôle Emploi qui conserve un fonds de roulement de l'ordre de  $200 \, \mathrm{M} \epsilon$ ».

En annexe, figure les modalités de paiement et d'appel de fonds des activités gérées pour le compte de l'UNEDIC.

#### Une situation financière équilibrée au terme du premier exercice

#### L'actif net immobilisé : 229,4 M€

Les immobilisations reprises de l'ANPE ont été présentées en valeur brute d'ouverture. Au cours de l'exercice 2009, Pôle Emploi a procédé à des investissements pour un total de 135 M€ qui portent essentiellement sur des acquisitions de logiciels : 22,7 M€, des installations et agencements sur des sites en location évaluées à 46,5 M€ et du matériel informatique pour 36,1 M€.

L'actif net immobilisé est ainsi passé de 126 M€ à l'ouverture de l'exercice à 229 M€ fin 2009 compte tenu de ces investissements.

Rappelons que l'actif immobilisé provenant de l'UNEDIC ne figure pas au bilan de PE, les biens mobiliers et immobiliers ont été mis à disposition de Pôle Emploi via un loyer de 50 M€ à titre transitoire en 2009 et les applicatifs et biens informatiques ont été mis à disposition à titre gratuit.



#### Les dettes & créances envers l'Etat et l'UNEDIC

#### Créances Etat : 612 M€

Les créances Etat font apparaître soit :

- le solde des **opérations gérées en compte de tiers** pour le compte de l'Etat dès lors que les échanges financiers réalisés au cours de l'exercice ne couvre pas la facturation de l'exercice, dans le cas contraire (échanges financiers supérieurs à la facturation) le solde calculé sera présenté au passif du bilan et constituera une dette vis-à-vis de l'Etat,
- le solde des **conventions financières** conclues avec les collectivités territoriales, les ministères et les financeurs européens restant à recevoir,
- le solde de **la subvention de financement** des sections budgétaires «Interventions», «Fonctionnement et Investissement».

Ce poste est constitué à la clôture :

- du solde de la subvention de financement à recevoir, soit 187 M€. Cette créance a été
  entièrement dépréciée pour couvrir le risque de non recouvrement et l'absence de
  dispositif compensatoire susceptible d'avoir des incidences sur l'exercice 2009,
- des **conventions financières** restant à recevoir pour 192,2 M€ essentiellement à moins d'un an,
- Les allocations et aides employeurs versées en 2010 relatives à l'exercice 2009 ainsi que la facturation du dispositif CATS pour un total de 232,4 M€.

#### Dettes Etat : 34,8 M€

Elles comprennent 22,3 M€ de préavis légaux appelés dans le cadre du contrat de transition professionnel (CTP) restant à reverser à l'Etat.

#### Créances UNEDIC: 584 M€

Elles enregistrent d'une part :

- le solde des opérations gérées en compte de tiers pour le compte de l'Assurance chômage dès lors que les échanges financiers réalisés au cours de l'exercice ne couvre pas la facturation de l'exercice, dans le cas contraire (échanges financiers supérieurs à la facturation) le solde calculé est présenté au passif du bilan et constitue une dette vis-à-vis de l'UNEDIC,
- d'autre part, le solde du compte courant relatif au versement de la contribution pour le financement des sections budgétaires «Interventions», «Fonctionnement et Investissement».

La création de Pôle Emploi le 19 décembre 2008 s'est traduite dans les comptes de l'Assurance chômage, par le paiement de 2.422 M€ correspondant au versement partiel du financement de 2 973 M€ au titre des 10 % prévus par la loi. Le **solde de cette contribution** est inscrit en compte courant à l'actif du bilan de Pôle Emploi pour un montant de **550 M€.** 

En début d'exercice, ce compte enregistrait le règlement financier des **engagements sociaux** de 324 M€ signé le 20 mai 2010 mais avec un effet rétroactif au 19 décembre 2008.

#### Dettes UNEDIC: 100,2 M€

• Y est compris le solde des opérations 2009 relatives aux activités gérées par Pôle Emploi pour le compte de l'UNEDIC.



#### Les autres créances et dettes d'exploitation

#### Les fournisseurs débiteurs : 16,5 M€

• Ce poste comptabilise les avances et acomptes versés s'élevant à 13,5 M€ et concernant principalement les Opérateurs Privés de Placement.

#### Les allocataires débiteurs : 10 M€

• Ce poste est essentiellement constitué des sommes indûment perçues par les allocataires au titre des allocations et aides de l'Etat d'un montant de 9,4 M€.

#### Les *Affiliés*: 54,1 M€; se composent:

- De dispositifs particuliers : 2006 TRANSITIO (12 M€), CTP 2009 Etat (22,3 M€), Guichet Unique : 11,9 M€.
- De la gestion propre : CTP DIF : 7,9 M€, elles ont été provisionnées à hauteur de 5,2 M€.

#### Les dettes allocataires : 289,3 M€

- Allocations et aides versées pour le compte de l'Etat : 275,2 M€
- Aides à payer Pôle Emploi : 10,8 M€

#### Les dettes fiscales et sociales:446,5 M€

- Primes vacances, congés payés, 13ème mois, compte épargne temps : 292,8 M€
- Diverses dettes sociales et fiscales pour le reliquat : 149,7 M€

#### La trésorerie

Elle est constituée de valeurs mobilières de placement<sup>58</sup> de 570,5 M€ essentiellement des SICAV et des fonds communs de placements sans risque. Elles génèrent une plus-value latente non comptabilisée à la clôture de 36k€.

Le solde du compte bancaire ne reflète pas le niveau moyen de l'année, il s'élève à 156,6 M€ au 31 décembre 2009 en raison d'un versement de l'Etat début décembre. Généralement ce compte affiche un solde autour de 10-15 M€, le reliquat étant systématiquement placé en VMP.

## Des capitaux propres déjà fortement impactés : 60,7 M€ à fin 2009

Les fonds propres de l'établissement sont constitués de la situation nette d'ouverture (voir chap. sur bilan d'ouverture) soit 179 M€ et du déficit de l'exercice 2009 qui s'établit à -118,2 M€, soit un solde de 61 M€.





Les fonds propres de l'ANPE avant la fusion étaient de 316,6 M€, soit en un an une diminution de 256 M€. Même si le périmètre d'analyse n'est pas tout à fait comparable à celui de PE, cette réduction ne doit pas masquer les difficultés potentielles à venir en termes de couverture d'éventuels déficits et des fonds propres qui selon nous laissent peu de marge de manœuvre à l'opérateur.

#### Les provisions pour risques et charges : 194,2 M€

Elles comprennent essentiellement la provision pour **indemnités de départ à la retraite**, évaluées à 136,3 M€ au 31 décembre 2009. La diminution de cette provision (-11 M€) par rapport au bilan d'ouverture correspond aux engagements portant sur les salariés ex-UNEDIC partis au cours de l'exercice.

A ces provisions s'ajoutent les provisions pour **médailles du travail** et pour **rentes accidents du travail**, respectivement de 36,2 M€ et 15,2 M€ à la clôture.

D'autres provisions moins significatives (5,1 M€) sont comptabilisées à la clôture, il s'agit de contentieux et risques de non recouvrement sur des conventions FSE anciennes et reprises de l'ANPE.

#### Provisions pour risques et charges

M€	19/12/2008	Augmentation	Diminution	31/12/2009
Indemnités départ à la retraite	147,5		11,2	136,3
Médailles du travail	34,8	1,4		36,2
Rentes accidents du travail	16,2		1,0	15,2
Autres provisions pour risques	5,1	4,9	3,5	6,4
Total	203,7	6,2	15,7	194,2

#### Les autres postes du bilan

Les **dettes fournisseurs** s'établissent à 574,2 M€, ce sont des charges à payer pour l'essentiel (364,9 M€), dont 285,1 M€ au titre des prestations effectuées dans le cadre du placement des allocataires réalisées dans l'exercice mais non facturées à la clôture.

Les **charges constatées d'avance** de 59,2 M€ à l'actif du bilan sont constituées de loyers, de redevances et de maintenance relatifs à des charges de l'exercice 2010 dont les factures ont été reçues au cours de l'exercice 2009.

Les **produits constatés d'avance** affichent un solde à la clôture de 27,8 M€ principalement composés des avances sur des conventions financières de 23,1 M€ (19,8 M€ pour 2010 et 3,3 M€ pour 2011).

Les **autres dettes** d'un total de 304,6 M€ renvoient essentiellement à des aides employeurs financées de l'Etat pour 210,7 M€ et diverses actions d'intervention de Pôle Emploi réglées directement aux employeurs pour 8,4 M€.



## Au final le bilan de clôture se présente de la manière suivante : Détail du bilan actif

	Ar	nortissements			Net en %
Au 31-12 (en M€)	Valeurs brutes	& provisions	Net 2009	19/12/2008	2009
Immobilisations incorporelles	67,4	38,4	29,1	15,6	1,4%
Immobilisations corporelles	464,9	265,6	199,3	109,6	9,7%
Immobilisations financières	1,0		1,0	0,7	0,0%
Total actif immobilisé	533,3	303,9	229,4	125,9	11,2%
Stocks	1,0		1,0		0,0%
Fournisseurs débiteurs	16,5		16,5	11,2	0,8%
Allocataires débiteurs	10,0	0,1	9,9	4,8	0,67
Affiliés	54,1	5,2	48,8	4,0	2,4%
Etat	611,6	243,9	367,7	468,3	2,47 17,9%
Unedic	583,7	243,9	583,7	324,2	28,4%
Autres créances	12,7	0,5	12,2	5,2	0,6%
Créances	1 288,7	249,8	1 038,9	813,7	50,5%
Valeurs mobilières de placement	570,4	249,0	570,4	013,1	27,8%
Autres disponibilités	156,6		156,6	161,3	7,6%
Trésorerie	727,1	0,0	<b>727,1</b>	161,3	35,4%
Tresorerie	121,1	0,0	121,1	101,3	30,4%
Total actifs circulants	2 016,7	249,8	1 767,0	975,0	86,0%
Charges constatées d'avances	59,2		59,2	2,9	2,9%
•	·		·		ĺ
Total actif	2 609,2	553,7	2 055,5	1 103,8	100,0%
<u>Passif</u>					
				Net en %	
Au 31-12 (en M€)	20	09 19/12/2008		2009	
Report de soldes et réserves	179	9,0 179,0		8,7%	
Résultat de l'exercice	-118	3,2		-5,8%	
Capitaux propres	60	),7 179,0		3,0%	
Provisions risques & charges	194	1,2 203,7		9,4%	
A CCI i de la companio e con de dista como		1.0		0.00/	
Affiliés comptes créditeurs		1,3		0,2%	
Dettes Allocataires & cptes rattac				14,1%	
Dettes fiscales et sociales	446	·		21,7%	
Dettes fournisseurs & cptes rattac				27,9%	
Etat		1,8 0,0		1,7%	
Unedic	100			4,9%	
Autres dettes	304			14,8%	
Dettes financières CT		9,0		0,9%	
Total dettes courantes	1 772	2,9 703,0		86,2%	
Produits constatés d'avance	27	7,8		1,4%	
Total passif	2 055	5,5 1 103,8		100,0%	
		.,		,• /•	



## 3. BUDGET 2010 : L'IMPACT SOCIAL DE LA FUSION

Le budget 2010 affiche pour objectif la prise en compte de l'évolution de la charge adressée à Pôle Emploi ainsi que la poursuite de processus de transformation. Plus précisément, dans un contexte de stagnation des ressources, la construction des sections III et IV est marquée par :

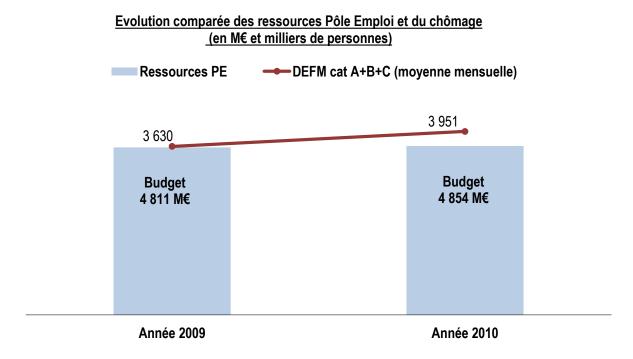
- L'augmentation de la charge adressée à PE, la mise en place de la nouvelle convention collective du personnel et la mise en œuvre du nouveau schéma de structuration du réseau
- La réduction des autres charges de fonctionnement afin d'assurer la maîtrise des coûts

# 3.1. Faible progression des ressources dans un contexte toujours dégradé

#### Croissance prolongée et significative du chômage en 2010

Dans un contexte de crise sans précédent, après une augmentation considérable du chômage en 2009 de près de 600 000 demandeurs d'emploi, les projections envisagées pour 2010 tablent sur une croissance du chômage de 102 000 demandeurs d'emploi (cat. A-B-C).

En réalité, la progression du chômage aura avoisiné les 200 000 demandeurs d'emploi de catégorie A+B+C. Dans ces conditions la demande d'emploi moyenne en 2010 est supérieure de 9% par rapport à 2009.



NB : pour les recettes 2009, il s'agit des recettes inscrites au Budget révisé 2009.



#### Faible progression de la contribution des deux principaux financeurs

La contribution cumulée des deux principaux financeurs (Etat et Assurance-chômage) enregistre une stagnation en 2010 par rapport au budget révisé 2009 (hors 13j.).

- La subvention de l'Etat pour charges de service public versée à Pôle Emploi reste identique à l'année précédente à 1 360 M€ malgré la poursuite attendue de la dégradation du marché du travail ;
- La contribution de l'Assurance chômage, compte tenu de son mode de calcul basé sur les
  cotisations chômage versées par les salariés et les employeurs en 2008, voit son montant
  augmenter de 3%.

Ce recul des recettes des deux principaux financeurs n'est que légèrement compensé par une augmentation des autres subventions liée à des dispositifs particuliers provenant de l'Etat (CTP, CRP, ...), Collectivités locales (RSA, ...), Organismes internationaux (FSE, ...), Organismes non publics (PLIE, AGEFIPH, ...).

#### Evolution produits Pôle Emploi - sections III et IV (en M€)

	B2009 révisé				
En M€	(hors 13j.)	R2009	B2010	B10/B09 rév	B10/R09
Contribution Assurance Chômage	2 936,8	2 723,5	3 012,8	+2,6%	10,6%
Subvention Etat (programme 102)	1 360,0	1 360,0	1 360,0	0,0%	0,0%
Autres subventions	264,5	123,7	351,5	31,5%	184,2%
Autres produits d'exploitation	130,0	307,8	122,7	-5,6%	-60,1%
Produits financiers	3,0	2,1	0,9	-57,1%	-57,8%
Produits exceptionnels.	5,6	6,6	5,6	0,4%	-15,2%
Reprise sur dotations		26,1			ns
Total	4 706,2	4 549,9	4 853,6	3,1%	6,7%

Au final, le total des produits attendus pour le budget 2010 n'est qu'en légère augmentation de 3% par rapport au budget révisé 2009.

Certes, la croissance du budget 2010 au regard de l'exécution budgétaire 2009 est plus importante mais provient de la ponction sur la contribution de l'Unedic pour les engagements sociaux intervenue sur l'exercice 2009. Néanmoins, même de ce point de vue, la croissance des ressources attendues au regard de l'exercice 2009, reste plus faible que l'évolution du chômage (respectivement +6,7% et 9%).



# 3.2. Augmentation significative du recours aux OPP dans le budget d'intervention

Le budget d'interventions est prévu à 1 200 M€ soit une progression de 10% par rapport au dernier budget 2009. En comparaison à l'exécution budgétaire, marquée par le retard dans la mise en œuvre des mesures, la progression se situe à 28%.

#### **Section III Interventions**

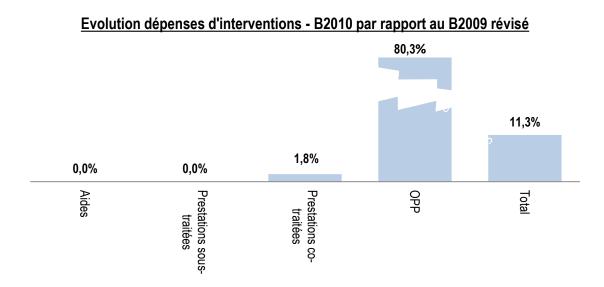
M€	B2009 rév	R2009	B2010	B10/R09	B10/B09 rév
Aides	466,5	494,5	466,5	-5,7%	0,0%
Prestations sous-traitées	383,1	272,7	383,0	40,5%	0,0%
Crédits à répartir (presta ss-traitées)	10,0		0,0	ns	0,0%
Prestations co-traitées	67,8	64,6	69,0	6,8%	1,8%
OPP	150,0	105,0	270,4	157,6%	80,3%
Autres	1,8	1,7	1,8	6,3%	0,0%
Total	1 079,2	938,5	1 200,7	27,9%	11,3%

NB : dans le tableau, le budget 2009 révisé a été retraité des 13 jours pour les prestations sous-traitées

Les évolutions des différents postes comparées au dernier budget sont relativement faibles, lorsqu'elles ne sont pas nulles. La seule évolution très significative se traduit par un recours largement accru aux Opérateurs privés de placement (OPP). Le budget prévu en 2010 est en forte augmentation (+80% par rapport au B2009 révisé) pour faire face à l'augmentation du volume de demandeurs d'emploi.

Plus précisément, le budget synthétise les hypothèses retenues pour les deux dispositifs :

- « **Trajectoire** » pour demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi : le volume prévisionnel de demandeurs d'emploi orientés vers les OPP s'élève à 163 000, dont 23 300 demandeurs d'emploi anciennement suivis par l'APEC en cotraitance. L'impact budgétaire est de 183 M€ en charges.
- « Licenciés économiques » : prise en charge de 50% des adhérents dans le cadre de la CRP et 30% dans le cadre du CTP avec un impact global de 87,7 M€.





# 3.3. Impact de la nouvelle CC atténué par une réduction attendue des autres coûts

Le budget de fonctionnement (hors investissements) s'élève à 3 635,7 M€.

Section IV	B2009 rév	R2009	B2010	B10/R09	B10/B09 rev
Personnel	2 400,9	2 327,0	2 579,9	10,9%	7,5%
Crédits à répartir (personnel)			5,1		
Frais liés au personnel	89,6	86,5	80,8	-6,6%	-9,8%
Achats	60,4	47,5	50,8	6,8%	-16,0%
Loyers et entretien immobilier	301,1	281,3	317,1	12,7%	5,3%
Loyers et entretien mobilier	89,6	63,3	80,3	26,8%	-10,4%
Sous-traitance	268,3	266,9	259,9	-2,6%	-3,2%
Conseils, assist., et honoraires	48,2	45,8	45,1	-1,5%	-6,4%
Frais d'affranch. et télécoms	131,9	125,7	120,5	-4,2%	-8,7%
Frais de communication	19,0	16,3	17,5	7,8%	-7,7%
Autres charges de gest. courante	23,3	152,5	47,8	-68,6%	105,3%
Charges financières		0,3	0,0	-99,3%	!
Charges exceptionnelles	2,4	7,0	3,5	-50,2%	47,5%
Dotations aux provisions	10,4	309,7	17,4	-94,4%	67,7%
Crédit à répartir (fonctionnt)	10,3		10,0	ns	-3,3%
Total	3 455,5	3 729,8	3 635,7	-2,5%	5,2%
Total (hors financier, exceptionnel et dotations)	3 442,8	3 412,7	3 614,8	5,9%	5,0%

Le budget de fonctionnement progresse de 5,2% par rapport au budget 2009 révisé. Les charges cumulées de personnel et de loyers/entretien immobilier s'accroissent de 195 M€ alors que la réduction des autres charges de fonctionnement s'élève à 52 M€.

## La masse salariale s'accroît de façon significative dans le budget 2010

La progression du budget de fonctionnement provient essentiellement de l'augmentation des charges de personnel.

La progression de la masse salariale s'explique par :

- Le passage en année pleine des renforts accordés en 2009 et des effectifs accordés en 2010
  - + 690 ETPT au titre des 1.840 ETP de renfort "crise" et "CRP/CTP
  - + 75 ETPT "CRP/CTP" à ajuster en fonction du nombre d'adhésions constatées
  - + 250 ETPT liés aux plateformes téléphoniques d'inscription
  - + 396 ETPT de contrats aides (500 en effectifs)
  - + 1.000 ETP en renforts temporaires pour faire face à l'augmentation de la charge.



• La revalorisation de masse salariale de droit public et de droit privé.

Augmentation de la masse salariale :	+ 1,95%	
(2/3 public, 1/3 privé)		
Public		
=> report point 2009	0,475%	
=> point 2010	0,25%	
=> GVT positif	1,30%	
Total	2,025%	
Privé		
=> report point 2009	0,40%	
=> hypothèse point 2010	0,50%	
=> +0,8% promo, + 0,4% ancienneté	1,20%	
Total	2,10%	·
Effet noria sur l'ensemble	-0,1%	

• Un budget de 150 M€ prévu au titre de l'impact prévisionnel de la nouvelle CC au 1<sup>er</sup> janvier 2010 sur la base d'une hypothèse de 75% d'optants potentiels pour le privé en 2010.

#### *Zoom sur le parc immobilier de Pôle Emploi*

#### Un nombre de points d'implantation en nette diminution

Le schéma national cible d'implantation territoriale (fixé par la convention tripartite) a notamment pour objectif de réduire le nombre de points d'implantation (passage de 1 565 sites avant la fusion à un réseau cible de 1 082 sites) par le biais de la mise en place de sites mixtes (regroupement au sein d'une seule implantation des sites de placement et d'indemnisation). Cette réorganisation du réseau doit également respecter un certain nombre de dispositions :

- entre 15 et 70 agents par site (à l'exception des agglomérations où des unités plus grandes pourront être expérimentées),
- 80% des demandeurs d'emploi à moins de 30 minutes d'une unité polyvalente,
- conservation du nombre d'implantations dans les zones urbaines sensibles indépendamment de l'évolution du réseau.





# Agences de proximité Relais Pôle emploi Agences spécialisées

# Rappel des dispositions de la convention tripartite:

« Au total, le réseau cible de Pôle emploi pourrait comporter de 1.000 à 1.200 unités accessibles au public (unités polyvalentes et spécialisées). »

	Avant la fusion	En cible
Agences	1.469 (agences & antennes)	1.038
Relais	96	44
Total	1.565	1.082

40

Nombre de sites (hors relais)	A la veille de la fusion	Au 31 mars 2010
Site de placement (ANPE)	827	N/A
Site d'indemnisation (ASSEDIC)	642	N/A
Site délivrant l'ensemble des services		907
dont sites « unilocalisés »	35	462

## Des ratios « m2/agent » qui diminuent sensiblement

La surface hors œuvre nette (SHON) totale (hors AFPA) passerait de 1 182 725 m2 selon le budget contre 1 200 260 m2 en 2009. Cette diminution budgétée de la surface totale a pour conséquence de réduire la surface moyenne par agent.

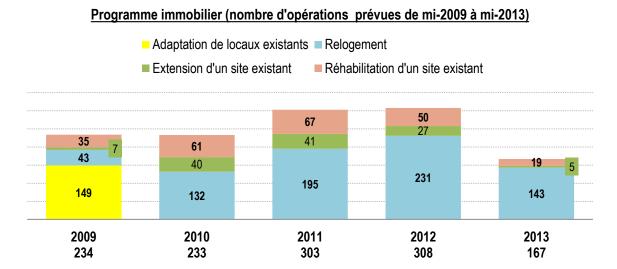
		Effectif	Surface SHON (en m2)	Surface SHON/agent (en m2)
Agences et relais pôle emploi	2009	32 244	907 115	28,1
Agences et relais pole emploi	cible	32 197	885 417	27,5
Agences spécialisées	2009	2 388	79 813	33,4
Agences specialisees	cible	3 659	107 127	29,3
Plateforme de production	2009	1 417	32 213	22,7
Plateforme de production	cible	2 349	44 391	18,9
Structures	2009	6 157	181 119	29,4
Structures	cible intermédiaire	6 100	145 790	23,9
Total	2009 (hors AFPA)	42 206	1 200 260	28,4
Total	cible	44 305	1 182 725	26,7



#### Un programme immobilier prévu sur 4 ans

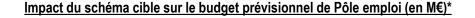
Le programme immobilier induit par la réorganisation du réseau inclut également un réaménagement des sites (diminution de zones de back office en agences de proximité au profit de surfaces de plateforme, ...). Au final, 1 245 opérations immobilières sont prévues d'ici à la fin du projet.

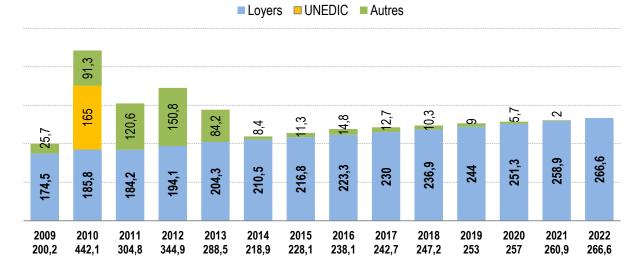
Le programme prévoit aussi que tous les sites « multilocalisés » seront relogés en un lieu unique avant la fin de l'été 2012.



#### Un budget immobilier pouvant atteindre 440 M€ de dépenses annuelles

Selon le budget, la réalisation du schéma cible va générer des dépenses annuelles pouvant s'élever jusqu'à 442 M€ (il s'agit en l'occurrence de l'exercice 2010, marqué par l'acquisition d'une partie du patrimoine immobilier de l'UNEDIC).





<sup>\*</sup> Unités hors périmètre du budget : direction générale, les implantations de la DSI, les centres de formation et les implantations de Pôle emploi Services.



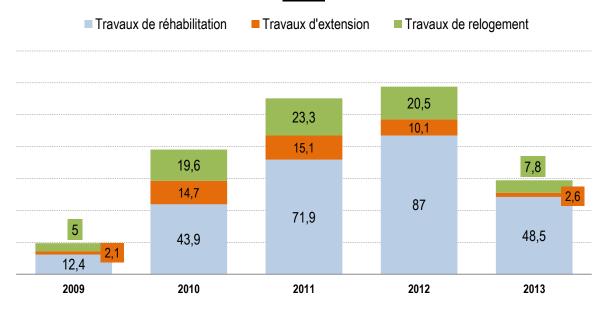
Les autres dépenses prévisionnelles liées au redimensionnement du réseau de Pôle emploi s'élèvent à 550 M€ et comprennent notamment:

- 234,4 M€ de travaux pris en charge par Pôle emploi (voir graphique ci-après),
- un peu plus de 150 M€ de surloyers (liés à la prise en charge des travaux par le bailleur),
- 67,1 M€ de dépenses de mobilier (renouvellement plus ou moins complet du mobilier de front et back office),
- 60 M€ de doubles loyers.

#### Détails des autres dépenses prévisionnelles

en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016-2024	Total
Doubles loyers	4,2	7,5	15,9	21,6	10,8	-	-	-	60
Surloyer	1,3	6,0	11,6	18,1	21,4	21,4	20,3	54,5	154,6
Autres charges ponctuelles	3,1	8,1	12,9	15,3	8,3	-	-	-	47,7
Travaux financé par Pôle Emploi	12,5	50,6	68,3	69,7	33,3	-	-	-	234,4
Autres investissements	2,3	4,0	10,4	10,2	5,2	-	-	-	32,1
Mobilier	0,0	12,0	19,5	20,4	15,2	-	-	-	67,1
Solde acquisition/cession (hors Unedic)	2,3	3,1	-18,0	-4,5	-10,0	-13,0	-9,0		-49,1
Total	25,7	91,3	120,6	150,8	84,2	8,4	11,3	56,8	549,1

# Evaluation du montant des travaux nécéssaires à la transformation du réseau\* (en M€)



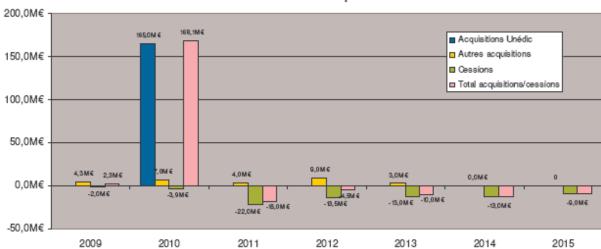
<sup>\*</sup> Montant pris en charge par Pôle emploi et les bailleurs (surloyers).



# Un schéma cible marqué par l'acquisition d'une partie du patrimoine de l'UNEDIC

Le business plan prévoit l'achat d'une partie des actifs immobiliers (acquisition de 121 000 m2 de propriété) de l'UNEDIC pour un montant estimé à 165 M€.







Au final, le montant total de l'acquisition des biens immobiliers de l'UNEDIC s'avère supérieur aux prévisions (179,1 M€ contre 165 M€ au budget).

Région	Nombre de sites	SHON	Prix nets
Alsace	1	1 628	1 701 167
Aquitaine	5	4 456	5 165 333
Auvergne	3	6 265	7 086 500
Basse Normandie	2	2 094	1 850 167
Bourgogne	1	2 107	2 266 333
Bretagne	3	8 340	10 043 834
Franche-Comté	5	4 281	4 115 667
Haute Normandie	3	3 858	3 738 999
IDF	15	19 420	39 887 666
Limousin	2	1 580	1 656 000
Lorraine	4	3 867	4 706 500
Languedoc	1	4 220	7 149 167
Midi Pyrénées	4	3 820	3 839 500
NPDC	1	4 025	5 417 000
PACA	5	12 165	17 390 001
Picardie	1	4 126	6 050 000
Pays de Loire	4	8 209	10 488 167
Poitou-Charentes	1	4 122	4 310 500
Rhône Alpes	8	13 024	14 621 666
Guyane	1	1 427	1 936 500
Réunion	1	4 622	5 334 167
Unedic	3	15 009	15 934 001
Total achat	74	132 665	174 688 835

Région	Nombre de sites	SHON	Prix nets
Bourgogne	1	328	282 833
Haute Normandie	1	862	968 667
IDF	1	1 135	1 241 833
Midi-Pyrénées	1	461	503 834
Rhône-Alpes	2	1 596	1 440 666
Total achat sous condition suspensive	6	4 382	4 437 833

Ce plan inclut également la cession d'un certain nombre de biens immobiliers appartenant à Pôle Emploi (cession de propriétés évaluée à 76,4 M€ sur la base d'un prix de vente moyen de 1 200 €/m2).



#### Une politique d'occupation orientée vers la location plutôt que l'acquisition

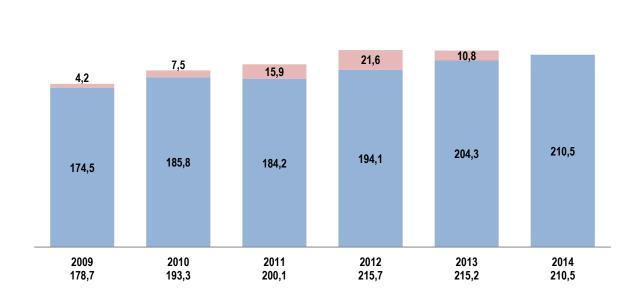
Le parc immobilier de Pôle Emploi « post-fusion » est d'ores et déjà loué à hauteur de 85% (65% auparavant). En outre, l'hypothèse retenue dans le schéma cible (hors acquisition de l'UNEDIC) est que les régions acquirront au maximum 2% en moyenne des nouveaux bâtiments nécessaires pour le réseau de Pôle Emploi.

	Avant fusion	Après fusion
Propriétés	35%	15%
Locations	65%	85%

Les charges locatives (hors surloyers et doubles loyers) devraient ainsi sensiblement progresser entre 2009 et 2014 (+20% pour atteindre 210,5 M€).

#### Evolution des loyers au cours de la transformation du réseau (en M€)

■ Loyers ■ Doubles loyers



Hypothèses des doubles loyers : durée moyenne de 6 mois sur l'ensemble des bâtiments abandonnés + inflation de 3% par an, soit une évaluation totale des doubles loyers de 60 M€.



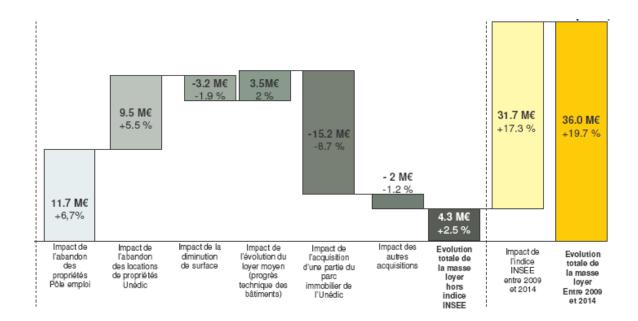
#### Les loyers et entretien immobilier en progression

Les loyers, charges et frais afférents aux locaux sont estimés à 317,1 M€, en augmentation par rapport au budget révisé de 5,3%. Cette évolution trouve son origine dans :

- Le passage en année pleine des nouveaux baux 2009,
- La revalorisation des baux existant au 1<sup>er</sup> janvier 2010,
- Les prises à bail programmées dans le cadre du schéma immobilier cible,

Cette progression des loyers d'ici à 2014 s'expliquerait notamment par :

- L'abandon des propriétés de Pôle Emploi et l'abandon d'une partie des locations de l'UNEDIC engendrant une hausse de la charge locative (+21,2 M€),
- La hausse des loyers (hypothèse d'une augmentation annuelle de 3%),
- Ces mouvements haussiers seraient toutefois atténués par l'acquisition de certains actifs immobiliers de l'UNEDIC (économies de 15,2 M€).

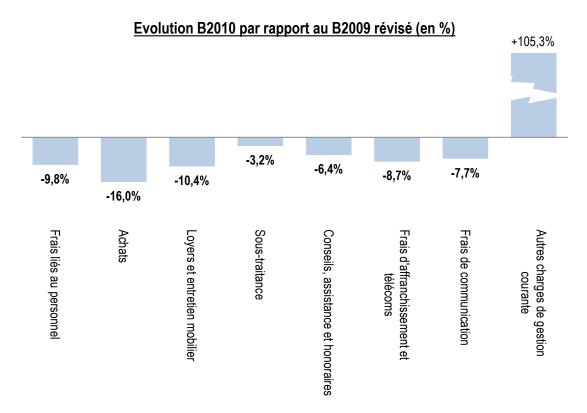




#### Des économies attendues sur les autres frais de fonctionnement

La convention tripartite prévoit une réduction de 10% des achats à horizon 2012. Le budget traduit cette orientation par une réduction en 2010 de 5% qui s'applique à l'ensemble des postes hors frais de personnel et charges immobilières. Cette préconisation est confirmée par la note DG destinée à la construction budgétaire régionale, mentionnant une liste de postes avec des économies attendues égales ou supérieures à 5%.

Malgré l'augmentation du chômage et des effectifs PE, les frais de fonctionnement (hors frais de personnel et charges immobilières) reculent de 52 M€.



Lecture : le budget de la sous-traitance a reculé de 3,2% par rapport au budget 2009. Il se situe à 259,9 M€.



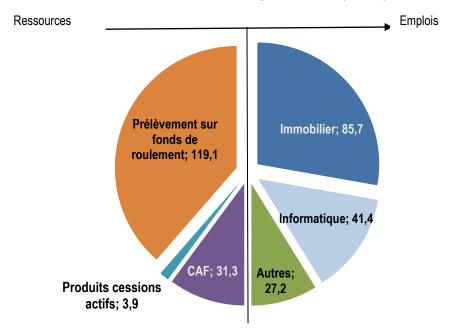
## *Le financement des investissements très partiellement assuré par l'autofinancement*

Les investissements progressent dans le budget 2010 par rapport au budget 2009 révisé de 8 M€.

En M€	B2009 rév	B2010
Immobilier	77,7	85,7
Informatique	41,6	41,4
Autres	26,7	27,2
Total	146,0	154,3

La capacité d'autofinancement de 31 M€ ne permet que très partiellement de financer les investissements prévus en 2010. Un prélèvement sur le fonds de roulement est nécessaire pour assurer le besoin de financement de 119 M€.

#### Tableau de financement prévisionnel (en M€)





# 3.4. Budget 2010 par régions

Le budget 2010 par régions ci-dessous est présenté « en engagements » alors que le budget 2009 l'était « en charges ». La comparaison 2009-2010 est donc impossible.

B10 (K€) en engagements	Guad.	Martin.	Guyane	Réunion	IDF	Ch. Ard.	Picardie
Section 3 - Interventions	14 626	8 209	3 589	29 174	228 758	30 747	44 646
A1 - AIDES A LA MOBILITE	428	456	72	2 082	3 891	1 572	2 903
A2 - AIDES AUX DEV. COMPETENCES	5 048	3 174	1 356	14 688	61 668	11 000	18 000
A3 - AIDES AUX L'EMBAUCHE	82	51	20	152	180	200	172
A4 - PRESTATIONS SOUS-TRAITEES	5 691	1 959	1 308	6 788	76 448	9 000	10 903
A5 - PRESTATIONS CO-TRAITEES	477	425	135	1 374	7 037	1 475	2 088
A6 - OPL	2 900	2 143	698	4 090	79 534	7 500	10 580
Section 4 : Fonctionnement et invest.	34 345	31 965	11 922	68 340	477 188	57 460	79 709
B1 - CHARGES DE PERSONNEL	27 395	24 877	8 866	55 972	376 831	46 154	62 463
101 - Masse salariale chargée	26 957	24 055	8 394	54 654	369 408	45 168	61 175
T1010 - Salaires et appointements	26 957	24 055	8 394	54 654	369 408	45 168	61 175
105 - Autres Charges de personnel	438	822	472	1 318	7 423	986	1 288
C1 - CHARGES DE FONCTIONNEMENT	6 809	6 706	2 697	11 601	97 827	10 811	14 341
210 - Frais liés au Personnel	889	945	657	1 309	5 234	1 223	1 316
T2101 - Séminaires confér. et colloques	53	135	135	71	1 303	160	42
T2102 - Héberg. Intervenants extérieurs	0	20	44	15	1 504	246	145
T2103 - Voyages et déplacements	798	740	430	1 177	2 105	678	1 088
T2104 - Location de matériel de transport	39	50	48	47	322	140	41
211 - Sous-Traitance	504	541	62	874	6 971	893	1 393
T2111 - Sous-traitance informatique	54	85	40	268	4 182	240	420
T2112 – Sous-traitance extérieure Autre	230	56	20	459	628	420	581
T2113 - Sous-traitance non opérationnelle	220	400	2	147	2 161	233	393
213 - Affranchissements	540	630	200	1 454	10 645	1 620	2 204
214 - Achats et Variation de Stocks	574	455	320	805	7 064	904	1 062
215 - Loyers	2 499	2 566	730	4 183	44 174	3 317	4 963
216 - Frais afférents aux locaux	1 072	747	370	1 375	15 509	1 816	2 111
217 - Maintenances	244	285	55	295	2 898	315	521
218 - Frais de communication	80	89	50	150	1 330	160	132
219 - Frais de télécommunication	80	120	50	84	650	73	55
220 - Conseil et assistance, Honoraires	268	210	115	825	2 474	389	471
221 - Divers	58	117	38	113	878	89	71
222 - Autres charges : hors prestat aux D.E.	2	0	50	135	0	13	43
E1 - CHARGES EXCEPTIONNELLES	0	0	0	0	0	0	0
F1 - CHARGES FINANCIERES	0	0	0	0	0	0	0
I1 – INVESTISSEMENTS dont	141	382	359	766	2 530	496	2 905
510 - INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	141	327	292	686	2 295	123	2 591
T5101 - Achats et constructions	0	0	20	0	0	0	0
T5102 - Agencements et installations	141	327	273	686	2 295	123	2 591
511 - INVEST. INFORMATIQUES	0	0	0	12	40	20	1
T5111 - Matériel informatique	0	0	0	2	40	0	1
T5112 - Logiciels	0	0	0	10	0	20	0
T5113 - Autres invest. informatiques	0	0	0	0	0	0	0
512 - INVESTISSEMENTS AUTRES	0	55	67	68	195	353	313
T5121 - Matériel et mobilier de bureau	0	40	67	65	115	353	313
T5122 - Autres inves. (mat.transp., autres mat.)	0	15	0	3	80	0	0
Total	48 971	40 174	15 511	97 513	705 946	88 208	124 355



B10 (K€) en engagements	H. Norm.	Centre	B. Norm.	Bourg.	Nord PdC	Lorraine
Section 3 - Interventions	42 298	52 835	27 034	33 346	101 109	64 598
A1 - AIDES A LA MOBILITE	1 898	4 350	1 968	3 035	7 759	2 231
A2 - AIDES AUX DEV. COMPETENCES	12 500	14 209	9 161	10 406	35 992	24 956
A3 - AIDES AUX L'EMBAUCHE	165	119	65	158	450	178
A4 - PRESTATIONS SOUS-TRAITEES	13 700	17 627	6 361	9 755	24 276	15 100
A5 - PRESTATIONS CO-TRAITEES	2 174	2 285	1 741	1 700	5 483	2 333
A6 - OPL	11 862	14 244	7 738	8 292	27 149	19 800
Section 4 : Fonctionnement et invest.	84 444	100 457	64 608	69 960	190 105	88 370
B1 - CHARGES DE PERSONNEL	67 745	80 454	53 161	56 588	153 386	71 669
101 - Masse salariale chargée	65 969	78 816	52 411	55 532	150 644	70 170
T1010 - Salaires et appointements	65 969	78 816	52 411	55 532	150 644	70 170
105 - Autres Charges de personnel	1 776	1 639	750	1 055	2 742	1 498
C1 - CHARGES DE FONCTIONNEMENT	15 226	19 100	11 032	11 969	32 233	14 939
210 - Frais liés au Personnel	1 580	2 256	1 435	1 480	3 077	1 355
T2101 - Séminaires confér. et colloques	174	218	96	148	316	97
T2102 - Héberg. Intervenants extérieurs	173	341	225	220	584	22
T2103 - Voyages et déplacements	1 193	1 434	1 052	818	2 037	1 142
T2104 - Location de matériel de transport	40	264	62	294	140	94
211 - Sous-Traitance	1 388	3 086	1 316	1 144	3 623	1 105
T2111 – Sous-traitance informatique	370	740	458	756	867	565
T2112 – Sous-traitance extérieure Autre	598	890	533	245	1 689	349
T2113 - Sous-traitance non opérationnelle	420	1 455	325	143	1 068	191
213 - Affranchissements	2 039	2 386	1 707	1 568	4 754	2 247
214 - Achats et Variation de Stocks	1 219	1 630	737	909	2 738	1 215
215 - Loyers	4 962	5 934	3 457	3 919	10 972	5 204
216 - Frais afférents aux locaux	2 657	1 766	1 259	1 264	3 240	2 166
217 - Maintenances	415	634	289	517	1 478	353
218 - Frais de communication	188	232	186	158	386	114
219 - Frais de télécommunication	40	93	71	68	96	70
220 - Conseil et assistance, Honoraires	601	873	446	580	1 518	819
221 - Divers	130	160	120	353	340	283
222 - Autres charges : hors prestat aux D.E.	7	50	10	10	12	9
E1 - CHARGES EXCEPTIONNELLES	2	0	0	0	0	0
F1 - CHARGES FINANCIERES	0	Ō	0	0	0	Ö
I1 – INVESTISSEMENTS dont	1 472	903	415	1 403	4 486	1 763
510 - INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	814	443	277	1 082	3 364	1 505
T5101 - Achats et constructions	0	0	0	0	0	0
T5102 - Agencements et installations	814	443	277	1 082	3 364	1 505
511 - INVEST. INFORMATIQUES	0	90	7	13	117	10
T5111 - Matériel informatique	0	0	7	11	90	10
T5112 - Logiciels	0	90	0	2	27	0
T5113 - Autres invest. informatiques	0	0	0	0	0	0
512 - INVESTISSEMENTS AUTRES	657	369	131	309	1 005	247
T5121 - Matériel et mobilier de bureau	639	355	125	251	985	239
T5122 - Autres inves. (mat.transp., autres mat.)	19	14	6	58	20	8
Total		153 292	91 642	103 306	291 214	152 968
i Viui	120 140	100 232	31 042	100 000	231214	102 300



					Poitou-		
B10 (K€) en engagements	Alsace	Fche-Comté	Pays-Loire	Bret.	Char.	Aquita.	Midi-Pyr.
Section 3 - Interventions	39 315	27 817	72 840	53 639	43 994	62 932	68 373
A1 - AIDES A LA MOBILITE	2 270	1 783	4 398	4 402	2 376	4 620	3 660
A2 - AIDES AUX DEV. COMPETENCES	12 067	9 798	21 998	16 379	17 571	15 455	21 740
A3 - AIDES AUX L'EMBAUCHE	130	0	402	253	94	244	180
A4 - PRESTATIONS SOUS-TRAITEES	8 525	7 788	21 216	15 188	11 800	22 000	20 806
A5 - PRESTATIONS CO-TRAITEES	1 454	1 085	3 245	2 783	1 554	3 551	2 856
A6 - OPL	14 869	7 363	21 582	14 634	10 600	17 062	19 130
Section 4 : Fonctionnement et invest.	70 495	49 296	135 558	121 752	78 141	134 550	122 003
B1 - CHARGES DE PERSONNEL	56 780	40 534	110 645	100 987	63 931	110 332	99 809
101 - Masse salariale chargée	55 873	39 612	108 376	99 807	63 078	109 550	98 697
T1010 - Salaires et appointements	55 873	39 612	108 376	99 807	63 078	109 550	98 697
105 - Autres Charges de personnel	907	921	2 269	1 180	853	783	1 112
C1 - CHARGES DE FONCTIONNEMENT	12 199	8 074	24 012	19 524	13 542	22 435	21 844
210 - Frais liés au Personnel	1 509	949	2 484	2 416	1 667	2 908	2 598
T2101 - Séminaires confér. et colloques	115	86	275	83	63	300	270
T2102 - Héberg. Intervenants extérieurs	181	105	237	332	287	205	150
T2103 - Voyages et déplacements	1 124	651	1 831	1 838	1 183	2 093	1 916
T2104 - Location de matériel de transport	90	107	140	162	134	310	263
211 - Sous-Traitance	1 207	714	3 071	2 275	1 500	2 524	2 526
T2111 – Sous-traitance informatique	455	228	1 050	772	527	380	926
T2112 – Sous-traitance extérieure Autre	525	374	1 200	895	425	1 669	929
T2113 - Sous-traitance non opérationnelle	227	113	820	608	548	475	671
213 - Affranchissements	2 045	1 000	3 324	2 896	1 830	3 330	3 035
214 - Achats et Variation de Stocks	885	658	1 871	1 465	992	1 694	1 640
215 - Loyers	4 069	2 919	9 122	6 784	4 777	7 486	7 401
216 - Frais afférents aux locaux	1 153	1 212	2 095	1 515	1 450	2 595	2 609
217 - Maintenances	439	115	872	683	574	614	633
218 - Frais de communication	160	113	133	200	107	297	287
219 - Frais de télécommunication	32	85	150	65	76	156	38
220 - Conseil et assistance, Honoraires	602	280	660	939	465	610	906
221 - Divers	97	28	221	270	88	153	120
222 - Autres charges : hors prestat aux D.E.	1	1	10	16	18	69	50
E1 - CHARGES EXCEPTIONNELLES	0	0	0	0	0	5	0
F1 - CHARGES FINANCIERES	0	0	0	0	0	1	0
I1 – INVESTISSEMENTS dont	1 516	688	900	1 241	668	1 778	351
510 - INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	1 466	308	436	744	353	1 076	27
T5101 - Achats et constructions	0	0	0	0	0	0	0
T5102 - Agencements et installations	1 466	308	436	744	353	1 076	27
511 - INVEST. INFORMATIQUES	30	71	89	40	26	24	70
T5111 - Matériel informatique	30	71	89	35	26	24	0
T5112 - Logiciels	0	0	0	5	0	0	20
T5113 - Autres invest. informatiques	0	0	0	0	0	0	50
512 - INVESTISSEMENTS AUTRES	20	309	375	457	288	678	254
T5121 - Matériel et mobilier de bureau	20	309	340	436	278	553	161
T5122 - Autres inves. (mat.transp)	0	0	35	21	10	125	93
Total	109 810	77 113	208 397	175 390	122 136	197 482	190 376



				Lang.		
B10 (K€) en engagements	Limousin	Rh-Alpes	Auvergne	Rouss.	PACA	Corse
Section 3 - Interventions	11 585	121 238	26 802	54 057	102 571	5 373
A1 - AIDES A LA MOBILITE	1 400	4 030	2 048	5 367	6 930	292
A2 - AIDES AUX DEV. COMPETENCES	2 450	39 060	9 377	13 565	31 000	1 799
A3 - AIDES AUX L'EMBAUCHE	75	1 841	100	148	650	16
A4 - PRESTATIONS SOUS-TRAITEES	4 000	30 578	5 600	22 002	30 000	1 920
A5 - PRESTATIONS CO-TRAITEES	674	5 598	1 210	2 839	4 914	262
A6 - OPL	2 986	40 131	8 468	10 135	29 077	1 084
Section 4 : Fonctionnement et invest.	30 780	256 197	58 939	120 868	240 305	16 053
B1 - CHARGES DE PERSONNEL	24 039	199 661	48 245	98 491	184 035	12 525
101 - Masse salariale chargée	23 613	198 441	47 570	97 374	180 080	12 063
T1010 - Salaires et appointements	23 613	198 441	47 570	97 374	180 080	12 063
105 - Autres Charges de personnel	427	1 220	674	1 117	3 955	462
C1 - CHARGES DE FONCTIONNEMENT	4 728	50 649	9 939	21 939	52 127	3 124
210 - Frais liés au Personnel	677	3 886	1 206	2 581	4 544	518
T2101 - Séminaires confér. et colloques	20	622	131	210	366	40
T2102 - Héberg. Intervenants extérieurs	125	0	83	350	778	0
T2103 - Voyages et déplacements	404	2 979	847	1 954	3 234	416
T2104 - Location de matériel de transport	128	285	145	67	167	62
211 - Sous-Traitance	579	5 574	935	2 812	4 806	275
T2111 – Sous-traitance informatique	189	1 785	379	668	1 554	178
T2112 – Sous-traitance extérieure Autre	223	2 694	342	1 331	1 541	69
T2113 - Sous-traitance non opérationnelle	168	1 095	214	813	1 711	28
213 - Affranchissements	785	6 458	1 250	3 408	6 346	390
214 - Achats et Variation de Stocks	406	3 309	763	1 488	3 000	250
215 - Loyers	973	19 096	3 265	7 288	17 081	1 059
216 - Frais afférents aux locaux	619	5 590	1 023	2 065	8 950	282
217 - Maintenances	280	2 375	667	541	2 726	72
218 - Frais de communication	77	900	168	173	350	83
219 - Frais de télécommunication	27	168	91	115	420	28
220 - Conseil et assistance, Honoraires	282	2 453	363	1 071	3 041	145
221 - Divers	23	791	194	350	613	23
222 - Autres charges : hors prestat aux D.E.	1	50	15	45	250	0
E1 - CHARGES EXCEPTIONNELLES	0	0	0	0	0	0
F1 - CHARGES FINANCIERES	0	0	0	0	0	0
I1 - INVESTISSEMENTS	2 013	5 887	755	438	4 143	404
510 - INVESTISSEMENTS IMMOBILIERS	1 967	5 083	680	260	2 954	303
T5101 - Achats et constructions	1 692	0	0	0	0	0
T5102 - Agencements et installations	275	5 083	680	260	2 954	303
511 - INVEST. INFORMATIQUES	0	5	0	61	191	4
T5111 - Matériel informatique	0	0	0	33	181	0
T5112 - Logiciels	0	5	0	0	10	4
T5113 - Autres invest. informatiques	0	0	0	28	0	0
512 - INVESTISSEMENTS AUTRES	46	799	75	117	998	97
T5121 - Matériel et mobilier de bureau	45	779	75	117	873	97
T5122 - Autres inves. (mat.transp.,autres mat.)	1	20	0	0	125	0
Total	42 365	377 434	85 741	174 925	342 875	21 425



#### 3.5. Focus sur Le processus d'élaboration budgétaire

Le processus de construction budgétaire peut être analysé selon plusieurs angles :

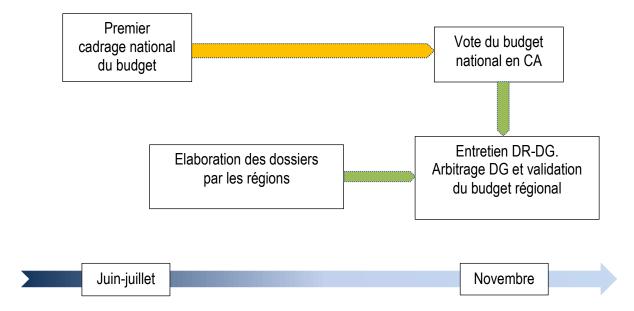
- Le timing de l'élaboration budgétaire
- Le contenu du dossier régional de performance
- Le degré de participation à l'élaboration budgétaire

#### Le timing de l'élaboration budgétaire

L'élaboration budgétaire se réalise en étroite relation avec les revues de performance qui assurent un suivi de la performance tout au long de l'année. Ces revues de performance reposent sur les échanges avec chaque Directeur Régional en avril, en juin-juillet et en novembre à l'occasion de l'entretien du dialogue de performance de l'année suivante.

L'exercice de construction débute vers juin-juillet avec le premier cadrage budgétaire national. Il s'agit de la première étape qui se conclut en fin d'année par le vote du budget par le CA.

Parallèlement, les régions utilisent la période juillet-octobre pour élaborer leur dossier budgétaire régional. L'entretien annuel DR-DG, réalisé en octobre, vise à contractualiser le projet régional en termes de ressources (effectifs, budget) et d'objectifs. A cette occasion, les arbitrages sont effectués entre les régions au vu du budget national définitif afin d'aboutir à la formalisation du budget régional.

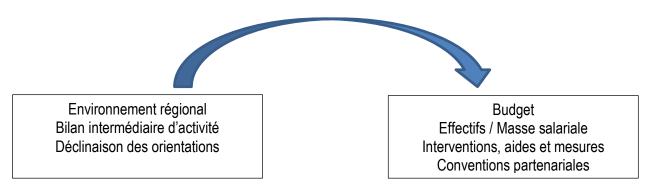




#### Le dossier régional de performance

Le dossier de Dialogue de Performance comporte les orientations régionales, les objectifs opérationnels ainsi que le budget retenu au niveau régional. Celui-ci est étroitement lié au contexte économique et institutionnel de la région, au bilan de l'activité de l'année en cours et des plans d'action envisagés pour mettre en œuvre les orientations et la déclinaison de l'offre de service.

Ces 3 facteurs déterminent et donnent leur assise aux grandes orientations du budget.



#### Les plans d'action comme support à la construction budgétaire

Le dossier régional de performance doit présenter en détail les principales caractéristiques de l'environnement économique et institutionnel, le bilan intermédiaire de l'activité et les grandes orientations de la région en conformité avec les orientations nationales de PE.

Thèmes	Axes	Préconisations
Environnement	Contexte économique Contexte partenarial Contexte interne	Portrait de la région (2 pages)
	Budget	Bilan d'exécution budgétaire au 30/6  Prévision d'atterrissage
Bilan intermédiaire de l'activité	Indicateurs	Objectifs , réalisé, atterrissage pour les indicateurs du DDP (annexe les indicateurs)
1 activite	Synthèse	Synthèse globale sur les projets (sites mixtes, accueil commun, entretien unique, conseiller personnel, CRP/CTP, 35h., etc.)
	Maîtriser la charge	Piloter les modalités de contact du SMP (entretiens physiques, téléphoniques ou collectifs)
Les orientations : l'offre de service	Maintenir la relation entreprises	Elaboration d'un PA visant à accroître la part des entreprises clientes (volume de relations entreprises, mobilisation de forces de prospection)
	Mobiliser les ressources externes	Stratégie déclinée Simulation budget prestations
	Maintenir le niveau de qualité de l'activité de recouvrement	Plan d'action



Thèmes	Axes	Préconisations
	Généralisation de l'entretien unique	Plan d'action
	d'inscription	
	Déploiement de la fonction « conseiller personnel »	Plan d'action
Les orientations : consolider na nouvelle offre de service de base	Consolider le déploiement des nouveaux dispositifs CRP et CTP	Utilisation de l'outil « simulation budget prestations » Fournir les éléments principaux de l'architecture de pilotage (tableaux de bord, niveau de pilotage, fréquence d'examen)
	Mise en œuvre du RSA	Fournir les éléments principaux de l'architecture de pilotage (tableaux de bord, niveau de pilotage, fréquence d'examen)
	Développer la mission d'orientation grâce au transfert de la fonction d'orientation de l'AFPA vers PE	
Les orientations : les partenariats	Développer les coopérations avec les collectivités territoriales afin de rechercher des complémentarités (Conseil Régional, Maisons de l'emploi, Conseil général) et les autres partenaires (cotraitance,)	
Les orientations : le schéma d'implantation		
Les orientations :	Mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs	Analyse de l'évolution des effectifs par :  - l'optimisation des process organisationnels (structure, pôles « appui gestion »  - besoin de renforts liés à la dégradation de la conjoncture et l'adaptation des tailles de portefeuille CTP/CRP
les ressources humaines	Plans de formation dans les domaines :	Formalisation du plan d'accompagnement des managers et traduction budgétaire
	Mise en œuvre du reclassement des agents du recouvrement	Plan d'action sur les modalités d'accompagnement de réorientation proposé, volume d'agents concernés ainsi que la trajectoire
	Prévention des risques psycho-sociaux	
	Qualité	Contribuer à la préparation fin 2010 d'une certification ISO 9001 pour l'entité PE
Les orientations : Qualité, Maîtrise	Maîtrise des risques et contrôle interne	Elaborer une cartographie des risques dans la région
des risques, développement	Développement durable	Elaborer un plan d'action notamment sur la mise en œuvre du bilan carbone
durable	Prévention des fraudes	Renforcer au poste de travail d les outils d'alertes à la détection des fraudes (détecteur faux papiers,)



Thèmes	Axes	Préconisations
Les orientations : la communication	Développer la communication externe (vers les acteurs institutionnels et les entreprises) et interne	Plan d'action
Objectifs chiffrés	Indicateurs opérationnels (dont indicateurs phares)	

#### Les outils de la construction budgétaire

Le budget 2010 doit être justifié au premier euro en cohérence avec les orientations et plans d'action proposés et en tenant compte des objectifs nationaux. Pour les principaux postes, de nombreux outils et maquettes sont mis à disposition des régions ainsi qu'un outil de simulation « budget prestations ». Cela concerne principalement :

- effectifs et masse salariale :
  - suivi des effectifs (suivi ETP)
  - valorisation de la masse salariale (suivi MS public/privé selon CDI/CDD, heures sup, GVT, primes de mobilité, ...)
- interventions, aides et mesures :
  - prestations sous-traitées
  - prestations co-traitées (outil de simulation « budget prestations »)
  - OPP (outil de simulation « budget prestations »)
  - aides et formation (outil de simulation « budget prestations »)
- Conventions partenariales (prévision de recettes et dépenses)
- Immobilier (liasse immobilière)
  - inscription dans le budget du montant de loyers à acquitter à l'UNEDIC en 2010 (coût du loyer hors charge à prendre en compte : 122€/m2)
- Budget (liasse budgétaire complète), en particulier :
  - prise en compte de la réduction de 5% par rapport à la prévision d'atterrissage 2009 sur les charges de fonctionnement hors frais de personnel et loyers
  - prise en compte de la dotation CE (1,2% de la masse salariale brute droit privé; 0,2% de la masse salariale totale pour le fonctionnement)
  - dotations aux amortissements et provisions

#### L'implication dans l'élaboration budgétaire

Elle est variable selon les régions. Aucune préconisation n'est d'ailleurs présente dans la note de cadrage sur le Dialogue de Performance 2010.

Certaines régions en restent à un exercice uniquement régional. D'autres régions font participer les DT et DTD à la construction budgétaire, associant ainsi une partie significative de l'encadrement.

Le Comité d'Etablissement n'est nullement associé à l'exercice de programmation budgétaire. Celle-ci fait uniquement l'objet d'une information du Comité d'Etablissement s'appuyant sur des documents très synthétiques et peu problématisés.



# Partie 3 : Analyse organisationnelle



# 1. LE CONSEILLER PERSONNEL, UNE FONCTION INSUFFISAMMENT EVALUEE

Dans son chapitre 1.2.1 « Mettre en place un conseiller personnel<sup>59</sup> pour chaque demandeur d'emploi », la convention tripartite prévoit que « la désignation d'un conseiller personnel pour chaque demandeur d'emploi sera généralisée en 2009 » et précise que « Le conseiller personnel est le référent unique du demandeur d'emploi et son interlocuteur privilégié pour l'ensemble de l'offre de service de Pôle emploi, tant en matière de placement que d'indemnisation, et l'accompagne tout au long de son parcours de retour à l'emploi. Le demandeur d'emploi est informé dans les quinze jours suivant l'entretien d'élaboration du PPAE de la désignation de son conseiller personnel et des coordonnées permettant de le contacter ».

Le document Unedic intitulé « Formation référent Unedic 1er palier Compléments d'informations » daté du 14 octobre 2008 précise par ailleurs :

- « la mission du référent unique DE porte, pour l'essentiel, sur les activités de placement, incluant un premier niveau d'information sur l'indemnisation et plus particulièrement sur les dispositifs d'aides au retour à l'emploi servies par les Assédic. Elle n'intègre pas la liquidation et le traitement du dossier d'indemnisation du DE, l'étude des droits. »
- « Le référent unique demandeurs d'emploi assurera une nouvelle mission et n'exercera pas pour autant un nouveau métier.
  - En effet, les activités du référent unique DE sont des activités actuellement assurées soit par des conseillers venant de l'ANPE, soit par des collaborateurs venant des Assédic. La nouveauté réside dans la répartition des activités liées au placement et à l'indemnisation entre les agents des deux maisons. Il s'agirait donc d'une activité exercée à temps partiel, chacun des agents Assédic et des conseillers ANPE conservant son expertise métier, et pour partie, ses activités actuelles »

La mise en place du Conseiller personnel s'accompagne d'un dispositif de formation <sup>60</sup> distinct pour les conseillers ANPE (3 jours) et pour les agents Assedic (7 jours, répartis en deux séminaires de 5 et 2 jours entre lesquels s'intercalent 8 modules de e-formation d'une durée de 30 minutes, la durée maximum de e-formation étant estimée à 12 heures).

A l'issue des périodes de formation, est prévu un dispositif d'immersion en deux temps :

- 0,5 à 1 jour de temps dédié au renforcement des apprentissages acquis en formation avec l'accompagnement d'un tuteur ;
- Un temps d'immersion de 3 à 4 jours, dédié à la mise en situation sur le principe de la constitution d'un binôme (agent Assedic + agent ANPE), en situation d'entretien de suivi d'un demandeur d'emploi.



Conseiller personnel et référent unique sont deux vocables désignant la même fonction dans la convention tripartite. Nous emploierons indifféremment l'un ou l'autre.

<sup>60</sup> Source Formation référent unique 1er palier CPNF du 14 octobre 2008.

En 2009, les informations disponibles permettent de considérer que 40% des moyens accordés à la formation vont être mobilisés par la mise en place du conseiller personnel.

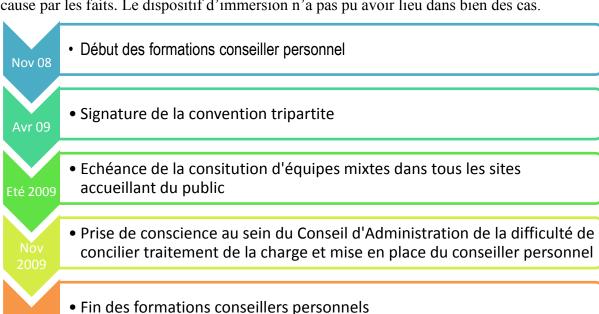
	2008			2	009
	Stagiaires <sup>61</sup>	Temps form. (j)	Sta	giaires	Temps form. (j)
AC	11 094	66 423			
ANPE	27 117	132 979			
Total	38 211	199 402	PE	39 117	194 192
Dont conseiller personnel 62	921	3 499		18 191	72 165
				46%	37%

Hors période d'immersion et de e-formation, les temps de formation des conseillers personnels équivalent en 2009 à un effectif équivalent temps plein de plus de 320 agents <sup>63</sup>. Cet effort considérable de formation a sans aucun doute pesé sur les équipes alors même que l'activité était en forte croissance même si la direction nous a indiqué qu'un recrutement de 300 CDD avait été réalisé pour couvrir ces absences en formation.

#### La réalité rattrape l'objectif

T1 10

Mais la faisabilité de la mise en œuvre du référent unique, à la fusion, est rapidement mise en cause par les faits. Le dispositif d'immersion n'a pas pu avoir lieu dans bien des cas.



Sources : bilans sociaux 2008 et 2009 ; suivi d'activité CRDC point de situation à fin 2010 Département pilotage et animation du réseau CRDC ; rapport d'activité 2009.



Hors temps d'immersion, hors modules d'e-formation, hypothèses retenues : 20% de la formation dispensée à des agents de l'Assurance-Chômage, 80% à des agents issus de l'ANPE (source rapport d'activité 2009)

Soit 72 165 jours de formations rapportés à 220 jours ETP (328 exactement).

Fin 2009, le constat est amer, puisque l'on se rend compte que (CA du 5 novembre 2009) :

- Les DE qui se déplacent en agence viennent essentiellement pour l'indemnisation et que les agents du placement ne peuvent le plus souvent pas leur répondre <sup>64</sup>;
- Les fortes différentiations culturelles initiales (indemnisation/placement) renvoient à des valeurs (argent/métier) qu'il n'est pas si facile de fondre dans une même entreprise (sans même parler d'un un même métier). Les deux lignes d'accueil ont dû être maintenues ne permettant pas de désengorger l'accueil indemnisation 65;
- Le déploiement de ce référent unique demandait l'unicité du lieu d'accueil, or ces relocalisations ont pris un certain retard <sup>66</sup>;
- Face à l'augmentation du nombre des chômeurs la priorité est donnée à l'inscription et à l'indemnisation, l'ensemble des moyens est réorienté prioritairement vers ces fonctions <sup>67</sup>.

Ce déploiement de moyen se solde donc par un semi-échec. Si la crise a sans doute été un facteur de désorganisation important, on retrouve également une sous-estimation des réalités sociales et professionnelles des deux entités fusionnées.

<sup>«</sup> Mais, surtout, cela percute une idée fondamentale de la fusion qui était : on rapproche les métiers et les compétences. Or, cela veut dire former les agents issus de l'indemnisation au placement et leur donner des portefeuilles à suivre, quand bien même on leur donnerait des petits portefeuilles, de 10 demandeurs d'emploi. Durant leur temps de formation, ils ne sont pas opérationnels, et si on les met sur des activités de placement, cela réduit encore le caractère opérationnel. On essaie également de former des agents issus du placement vers l'indemnisation, mais aujourd'hui, compte tenu de la charge du travail, l'idée d'une polyvalence totale pose de très lourdes difficultés. (Christian CHARPY- CA du 5 juillet 2009).



<sup>«</sup> Dans les sites mixtes, 70 % des gens viennent pour un problème d'indemnisation. Effectivement, les agents issus du placement sont totalement démunis. Depuis quinze jours j'ai demandé que, dans tous les sites mixtes, on mette deux personnes à l'accueil, une en capacité de parler d'indemnisation, l'autre de placement ». (Christian CHARPY- CA du 5 novembre 2009).

<sup>«</sup> Outre le fait que les formations dispensées s'avèrent suffisantes, il y a un autre problème, qui est culturel : les agents placés qui viennent de l'ANPE et qui sont à l'accueil n'ont pas l'habitude qu'on leur parle d'argent. Au-delà du fait qu'ils ne savent pas forcément répondre, ce ne sont pas des questions qui, autrefois, étaient traitées à l'ANPE. ». (Christian CHARPY- CA du 5 novembre 2009).

<sup>«</sup> On avait prévu de faire le déploiement des conseillers personnels parallèlement à la mise en place des sites mixtes, lesquels ont subi un décalage dans le temps du fait des procédures de concertation sociale qui ont été plus longues que prévues. » (Christian CHARPY- CA du 3 juin 2009).

# 2. UN SUPPORT MANAGERIAL INSUFFISAMMENT OPERATIONNEL

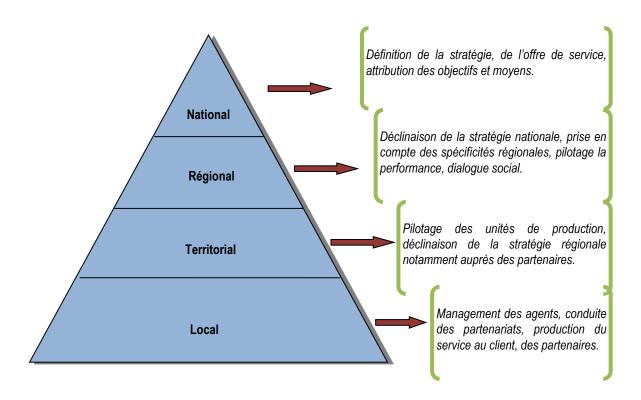
La fusion et le développement des sites mixtes a conduit à un redéploiement de la ligne managériale et a donné lieu à des nominations par strates : constitution des Directions Régionales, puis des Directions Territoriales, puis des directions des agences de proximité.

#### 2.1. Le processus de nomination des managers

L'institution nationale a piloté la mise en place du management régional : DR, DT et DTD, ainsi que les fonctions support (ex DRH). Le pilotage consiste notamment en la définition des fiches de postes, l'harmonisation des procédures de nomination entre statut privé et statut public et les nominations. Les nominations des directeurs d'agence ont également été pilotées par le national, laissant cependant aux Directions Régionales, le traitement et la résolution des cas difficiles.

En 2009/2010, ce sont 5 000 Directeurs d'Agence Pôle Emploi (DAPE) qui ont été nommés. Il est à noter qu'en respect de la procédure de nomination, les sites mixtes devaient être créés au préalable des nominations, ce qui a pu entrainer des périodes de latence, des difficultés de gestion dans l'intervalle et une perte de repère de la part des agents.

L'organisation type du réseau de production, une structure de décisions sur quatre niveaux :





#### 2.2. Une formation trop tardive

Le rapport de pré-fusion IGAS faisait état de la nécessité de former, dès 2008, l'encadrement de proximité à la gestion d'équipe mixte et à la conduite du changement, cela n'a pas été mis en œuvre sur l'année 2009, à l'exception de quelques initiatives régionales <sup>68</sup>. L'absence de ligne hiérarchique au démarrage de Pôle Emploi qu'il a fallu nommer au fur et à mesure (jusqu'à début avril) dans le respect des procédures conventionnelles et statutaires <sup>69</sup> a pesé sur le début de l'activité de PE.

Le processus de déploiement des formations nationales a été retardé par la durée des procédures d'appel d'offre du code des marchés public <sup>70</sup>. Il faudra attendre mi-2010 pour que les managers disposent d'une offre de formations modulaires couvrant tous les aspects de leurs domaines d'activité.

En 2009, seuls 489 managers ont été formés à « l'animation et pilotage des équipes de Conseillers Personnels » (880 le seront en 2010) alors que 19 000 agents avaient suivi la formation de Conseiller Personnel. L'encadrement « non formé au métier de l'autre » a été mis en défaut dans sa capacité à anticiper, à susciter les coopérations et à accompagner et soutenir les équipes.

Une durée de 8 mois est constatée entre la détection du besoin en formation et le déroulement de celle-ci.



Les régions n'étant pas soumises aux mêmes procédures concernant les marchés publics, certaines d'entre elles ont mis en place des formations, notamment, concernant le pilotage du métier de l'autre. Toutefois, le niveau de formation des managers a été en 2009 très hétérogène d'une région à l'autre

<sup>69</sup> Christian Charpy - CA du 19 février 2009.

#### 3. LES SITES MIXTES, UN ELEMENT STRUCTURANT DE LA FUSION

La convention tripartite fixe une contrainte, en termes d'implantation :

- « 80% des demandeurs d'emploi doivent pouvoir accéder en moins de 30 minutes par des moyens de transports usuels à une unité polyvalente ;
- Les unités constituant le réseau de Pôle emploi ont une taille minimale de 15 agents et une taille maximale de 70 agents. Des expérimentations d'unités de plus grande taille seront conduites pendant la durée de la présente convention, en agglomération notamment;
- Les choix d'implantation tiennent compte de l'implantation territoriale des partenaires de Pôle emploi, notamment les réseaux spécialisés et les maisons de l'emploi ;
- Les modalités de délivrance des services peuvent être adaptées en fonction du contexte local (permanences, visio-guichets, « points emploi » dans le cadre de conventions avec les communes, etc.).
- L'évolution du réseau ne doit pas conduire à la réduction du nombre d'implantations dans les zones urbaines sensibles (ZUS);
  - Au total, le réseau cible de Pôle emploi pourrait comporter de 1000 à 1200 unités accessibles au public (unités polyvalentes et spécialisées). »

La convention tripartite fixe aussi les délais « 75% des opérations prévues par le schéma cible devront être finalisées au terme de la présente convention » c'est-à-dire au premier trimestre 2011.

L'objectif pour Pôle Emploi était de créer le plus vite possible des sites regroupant physiquement les agents tout en maintenant la proximité avec le DE. Toutefois, il était envisagé également que l'agence puisse être multi localisée :

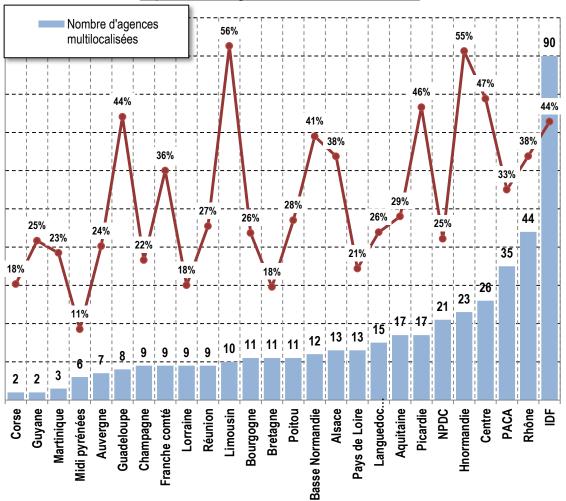
- L'accueil à un endroit
- Le traitement administratif et back office à un autre

Cette multi localisation n'est pas sans poser des questions quant à la facilité de planifier les tâches et les rotations des équipes entre les sites. Dans de nombreux cas, des contraintes de locaux obligent les agents à réaliser leur activité sur deux sites différents, l'accueil des DE et le traitement back-office étant réalisés sur deux implantations différentes. Les changements de locaux sont une contrainte supplémentaire pour tout le personnel en termes de gestion des plannings, disponibilité des dossiers papiers, gestion les déplacements.

A ce jour, il existe une importante disparité d'une région à l'autre quant à l'organisation du réseau. En moyenne nationale, seul un tiers du réseau est encore multi localisé en fin 2010.









#### 3.1. Vers une réduction à terme

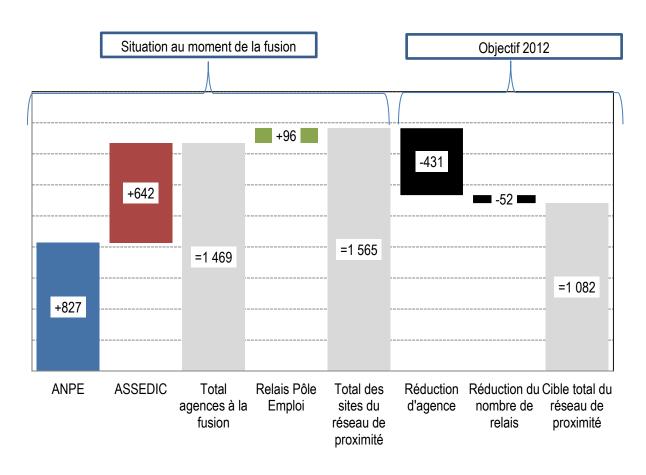
A l'issue de la phase de fusion, il est envisagé une rationalisation du réseau autour de deux axes :

- Le maintien des contraintes de localisation des agences, notamment au sein des ZUS,
- Une volonté de réduire le nombre de sites tant agences que relais.

Ces mouvements vont devoir s'accompagner de mobilité pour les agents. A l'horizon 2012, un objectif de <sup>71</sup> :

- 896 agences de proximité,
- 44 Relais Pôle Emploi,
- 142 Agences spécialisées.

#### Evolution du nombre de site du réseau de proximité





<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Voir cartographie d'implantation en annexe page 164.

#### 4. PREMIERE ETAT DES LIEUX DE LA DSI

La difficulté à obtenir des informations et les contraintes du calendrier de cette mission ne nous permettent pas de produire une analyse exhaustive de la situation de la DGA DSI comme il avait été prévu dans le cahier des charges. Une partie des questionnements portant sur les conséquences de la création du GIE et le plan informatique demanderont donc à être traités dans une prochaine expertise.

#### **4.1.** Une création qui se réalise avec de l'anticipation

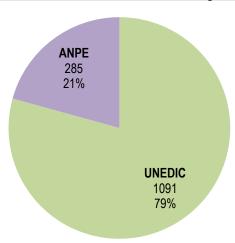
La DGA DSI a été construite sur les équipes du GIE créé en 2008 par le rapprochement des DSI UNEDIC et ANPE. L'organisation choisie est structurée autour de :

- Des reprises des lignes en lien avec le métier (placement, gestion des droits, ....),
- Le maintien de deux productions informatiques séparées,
- Un mélange des équipes dédiées poste de travail,
- Un système qui se rapproche en 2008 sur RH et finances,
- La recherche de la diminution de la sous-traitance à partir de 2009 dans une recherche de gains issus de l'économie d'échelle de la fusion.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la DSI se caractérise par :

• Une forte proportion d'effectif issu de l'UNEDIC,

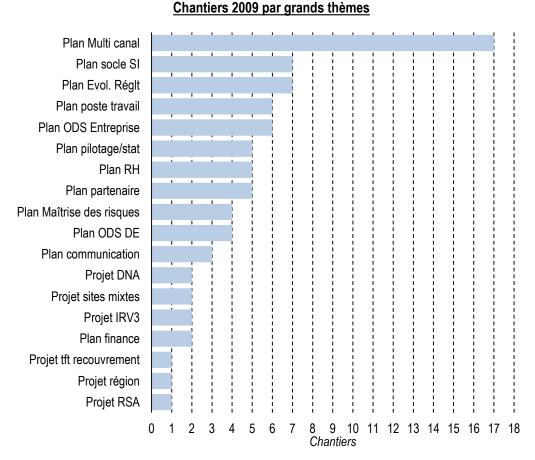




• Une Direction produit « placement » totalement dédiée à l'ANPE mais relativement faible en effectif (37).

De nombreux chantiers concernant les SI sont des conséquences directes de la fusion. Toutefois, ils recouvrent des importances stratégiques et des mobilisations de jours/hommes très différentes.





#### **4.2.** Des questions en suspens

Deux questions d'importances rester en suspens et sur lesquelles il conviendrait d'avoir des éléments complémentaires :

- 1. La gestion de la sous-traitance. 2008-2009 ont été des années marquées par de nombreux chantiers dans le cadre de la fusion ce qui a conduit à des recours importants à des prestataires externes tant sur des interventions de compétences que de capacités. Mais à l'étape actuelle, le point sur le poids de ces recours externes (en jour/homme), leurs motivations (compétence/charge) doivent être discutés en toute clarté. D'autant que les objectifs de la DGA DSI visent notamment à réduire les prestations extérieures, de favoriser les synergies et les gains de productivité via des économies d'échelles.
- 2. L'accompagnement des agents et des mesures envisagées pour parer les risques psychosociaux identifiées suite à la fusion. A ce titre, un rapport du cabinet IRCAF avait pointé en juillet 2009 différents aspects sur lesquelles la Direction devait apporter des réponses et des mesures correctives :
  - La répartition de la charge et la prise en compte de la sous activité et/ou de la sur activité comme facteur de stress,
  - Les difficultés d'intégration des équipes avec des hiérarchies nouvelles
  - Des changements organisationnels nombreux,
  - De la nécessité de redonner du sens et de la perspective professionnelle aux agents.



#### 5. L'UNIFORMISATION DU PORTAIL INTERNET

Dès 2008, le GIE informatique a travaillé sur la fusion des sites ex-ANPE et ex-ASSEDIC dans un objectif de permettre un accès unique pour les DE et les entreprises via un portail regroupant les services des deux Institutions.

A plus longue échéance, il est envisagé de relayer via le site des offres de services et/ou de favoriser les relations avec les agents en charge du SMP avec la gestion des courriels. Pour les agents en charge du suivi des DE, la messagerie représente un complément voire un palliatif aux rendez-vous physiques avec le DE.

Toutefois, à ce jour, il n'est pas envisagé dans les plannings des temps spécifiques au traitement des messages électroniques. Les agents sont conduits à répondre aux messages dans un temps consacré à d'autres tâches comme le SMP, l'accueil coordination... donc à générer un temps de traitement masqué.

A ce jour, le site permet notamment :

- Le recueil d'information sur l'Institution,
- La consultation des offres,
- La pré-inscription et le renseignement automatique des données administratives, l'agent contrôlant ces informations lors du premier rendez-vous,
- L'actualisation,
- La consultation de son compte personnel.

Le site est également accessible dans les agences via des postes installés en libre accès.



## Partie 4 : ANALYSE SOCIALE



#### ETAT DES RESSOURCES HUMAINES A LA FUSION

#### 1.1. La dualité des statuts sociaux

Les statuts juridiques des entités d'origine conféraient des statuts collectifs très différents aux salariés de l'ANPE et de l'UNEDIC/ASSEDIC. Dans ces conditions, outre le transfert des contrats de travail prévu par son article 7, la Loi traite également des conséquences du transfert sur le statut collectif et les relations collectives de travail (article 7):

- les agents de l'ANPE transférés « restent régis par le décret n° 2003-1370 du 31 décembre 2003 fixant les dispositions applicables aux agents contractuels de droit public de l'Agence nationale pour l'emploi et par les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat prévues par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986.
  - Ils peuvent opter pour la convention collective prévue à l'article L. 311-7-7 du même code dans un délai d'un an suivant son agrément. »
- les agents de l'assurance chômage « restent régis par la convention collective qui leur est applicable au jour du transfert, jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention collective mentionnée à l'article L. 311-7-7 du même code ou, à défaut, jusqu'à la date prévue par l'accord préalable visé à l'article 6 de la présente loi. La convention collective mentionnée à l'article L. 311-7-7 du même code garantit les avantages individuels afférents à leur statut acquis par ces salariés »

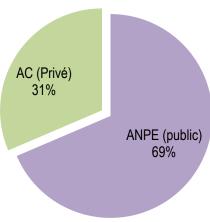
Au 31 décembre 2008, l'effectif Pôle Emploi est composé de :

- 31.050 <sup>72</sup> agents contractuels de droit public, issus de l'ANPE et régis par les règles et principes de la fonction publique (décret n°2003-1370 du 31 décembre 2003 pour les agents permanents),
- 14 226 salariés de l'Unedic et des Assedic, personnels régis par le code du travail et par la convention collective nationale ainsi que par des accords d'entreprise.

Les données présentées concernent les personnels actifs exclusivement : la base de données des agents de statut public transmise par DGRH ne contient que des agents actifs, tandis que la base de données des agents de statut privé contient 132 agents suspendus.







Effectif actif au 31/12/08	Statut public	Statut privé	Total
CDI	26 187	13 520	39 707
CDD	2 310	682	2 992
Temporaire	795		795
Contrats aidés et de prof.	1 758	24	1 782
Total	31 050	14 226	45 276

Très en amont de la fusion, la différence de statut est identifiée comme une source de difficultés sérieuses, susceptible de mettre en cause la réussite de la fusion<sup>73</sup>. Face à ce risque, **l'homogénéisation du statut collectif est d'emblée posée comme un objectif à court terme** par la loi du 13 février 2008, relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

Sur ce sujet voir rapport IGAS du groupe de travail DGEFP/Unedic/ANPE/CGEFI relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance Chômage.



### 1.2. Une répartition géographique homogène

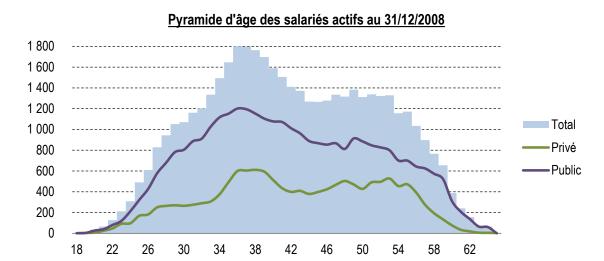
L'effectif des deux organisations se répartit sur le territoire de manière assez similaire. Les différences les plus marquées concernent l'Île-de-France et la région Nord-Pas-de-Calais :

Effectif actif au 31/12/08	Statut public	%	Statut privé	%
Alsace	740	2%	317	2%
Aquitaine	1 450	5%	608	4%
Auvergne	570	2%	270	2%
Basse Normandie	655	2%	306	2%
Bourgogne	710	2%	529	4%
Franche Comté	514	2%	529	4%
Bretagne	1 327	4%	554	4%
Centre	1 100	4%	469	3%
Champagne Ardenne	682	2%	267	2%
Corse	176	1%	64	0,4%
Guadeloupe	341	1%	111	1%
Guyane	94	0,3%	46	0,3%
Haute Normandie	910	3%	387	3%
lle de France	5 869	18%	2 023	14%
Languedoc Roussillon	1 285	4%	538	4%
Limousin	307	1%	432	3%
Poitou Charente	766	2%	432	3%
Lorraine	1 049	3%	415	3%
Martinique	271	1%	98	1%
Midi Pyrénées	1 236	4%	522	4%
Nord Pas de Calais	2 081	7%	772	5%
Pays de la Loire	1 502	5%	669	5%
Picardie	850	3%	341	3%
PACA	2 475	8%	1 123	8%
Réunion	625	2%	245	2%
Rhône Alpes	2 766	9%	1 194	8%
GARP			553	4%
DSI			1 075	8%
Siège	879	3%	294	2%
Total	31 050	100%	14 226	100%



#### 1.3. Des similitudes démographiques

#### *Age*



Au 31 décembre 2008, la moyenne d'âge des salariés sous statut privé est de 43 ans, contre 42 ans pour les agents sous statut public.

Par catégorie, les écarts de moyenne d'âge entre salariés du service privé et agents du service public sont faibles hormis pour les agents de maîtrise, plus âgés dans le public.

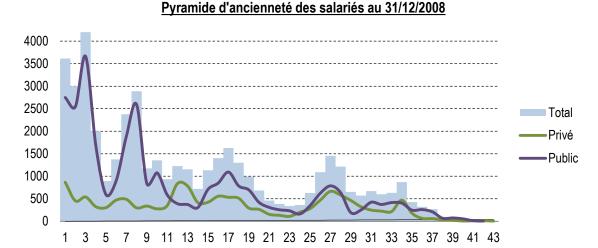
Age moyen au 31/12/08	Privé	Public
Employés	39 ans	40
Agents de Maîtrise	48	52
Cadres	48	49
Ensemble	43	42

Les salariés en CDI Actifs qui atteindront l'âge de 62 ans d'ici la fin 2017 représentent 19% de l'effectif en CDI à fin d'année 2008 (15% à fin d'année 2010) : les sorties d'effectif liées à la retraite représentent donc une source importante de baisse d'effectif à court et moyen terme, dans des proportions similaires pour les agents originaires de l'ANPE et les salariés issus de l'Assurance Chômage.

		Entreprise d'origine					Total
CDI nés en 1955 ou avant (actifs en 2010)	AC	ANPE	AFPA	PE	Privé	Public	
Employés	744	2 304	54	53	2 444	711	3 155
Agents de Maîtrise	686	847	1	1	1 409	126	1 535
Cadres	867	951	129	7	1 903	51	1 954
Ensemble	2 297	4 102	184	61	5 756	888	6 644
En %	17%	15%	20%	2%	17%	8%	15%



#### Ancienneté



Au 31 décembre 2008, l'ancienneté moyenne de l'ensemble des salariés sous statut privé s'élève à 16 ans, contre 11 ans pour les agents sous statut public.

Ancienneté moyenne CDI au 31/12/08	Privé	Public <sup>74</sup>
Employés	12 ans	9 ans
Agents de Maîtrise	24	19
Cadres	21	19
Contrats aidés	-	
Ensemble	16	11

L'écart d'ancienneté entre agents issus de l'ANPE et agents issus de l'Assurance Chômage peut s'expliquer par les vagues de recrutements intervenus à l'ANPE entre 1999 et 2006. En effet durant cette période, les emplois de l'ANPE ont augmenté de plus de 55% passant de 16.554 à 25.701 (en emplois budgétaires)<sup>75</sup>, dans un contexte marqué dans les années 2002 – 2005 par une forte augmentation des taux de chômage.

Sur ce sujet, le rapport de la Cour des Comptes mentionne que : « l'évolution d'effectifs a constitué une réponse d'abord quantitative à l'accroissement du chômage, mais a traduit également une demande accrue des pouvoirs publics en matière d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emplois. Afin de permettre à l'ANPE d'appliquer les mesures prévues dans le plan national d'action pour l'emploi (PNAE, « programme nouveau départ »), l'Etat a autorisé la création de 2 000 emplois entre 1999 et 2001. L'effort s'est poursuivi en 2002 avec le financement par l'Etat de 570 emplois pour mettre en œuvre le projet d'action personnalisé — nouveau départ (PAP/ND) dans le cadre du PARE et le recrutement de 500 emplois - jeunes. Parallèlement, l'Unedic a, conformément à la convention du 13 juin 2001, financé la création de 3 650 emplois au sein de l'Agence. Enfin, 3 200 nouveaux recrutements ont été opérés de novembre 2005 jusqu'en 2007 pour permettre le suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi, mis en place à partir du 1er janvier 2006 ».

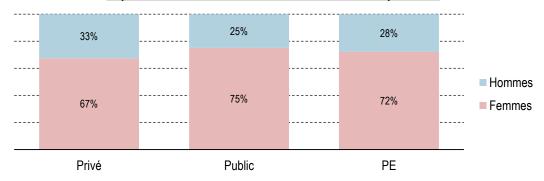
Source : rapport de la Cour des comptes sur la gestion des ressources humaines de l'ANPE à l'occasion de la décision de la fusion ANPE Assurance Chômage (www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/17-grh-anpe.pdf)



<sup>74</sup> Hors contrats aidés.

#### Une large majorité de femmes dans les deux statuts

Répartion femmes / hommes des actifs au 31/12/08 par statut



Effectif Actifs F/H au 31/12/08	Statut privé	Statut public	Pôle Emploi
Femmes	9 305	22 058	31 363
Hommes	4 921	7 223	12 144

Les femmes sont largement majoritaires dans l'effectif : elles représentent les deux tiers des salariés sous statut privé et les trois quarts des agents du statut public.

#### 1.4. Des effectifs de production équilibrés

A fin d'année 2008, en proportion de l'effectif total actif, les effectifs des filières de production sont de niveau comparable à l'ANPE et à l'Assurance Chômage.

Effectif Actifs au 31/12/08 (CDD+CDI)

Salariés issu	ıs de l'AC	Salariés issus de	l'ANPE		
Fonction d'appartenance	Effectif ETP	%	Filière Effect		%
Affiliés	1 366	10%			
Allocataires	9 059	66%	Conseil à l'emploi	18 522	68%
			Management opérationnel	3 090	11%
Production	10 425	76%		21 612	79%
Informatique	986	7%	Informatique	169	1%
Supports <sup>76</sup>	2 366	17%	Supports <sup>77</sup>	4 941	18%
			Encadrement supérieur	542	2%

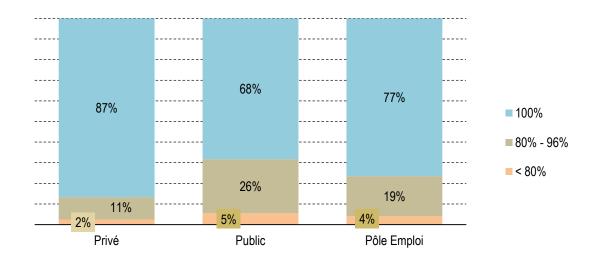


<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Inclut Contrôle de gestion, Compta. Finance, RH, Info communication, Juridique, RH, Services Généraux, Statistiques

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Inclut Appui-Gestion et Personnel fonctionnel de direction.

#### 1.5. Plus de temps partiel dans le statut public

Répartion des effectifs au 31/12/08 par taux d'activité



Effectif total au 31/12/08 par taux d'activité	Statut privé	Statut public	Pôle Emploi
Taux d'activité inférieur à 80%	345	1 599	1 944
De 80 à 94%	1 552	7 686	9 238
Temps plein	12 329	20 012	36 459
Temps partiels	13%	31%	23%

Le nombre de salariés âgés de 55 ans ou plus en temps partiel fait plus que doubler entre fin 2008 et fin 2010, avec la mise en œuvre de l'accord relatif au recrutement et au maintien dans l'emploi des seniors, qui prévoit pour les plus de 55 ans la possibilité d'une activité à temps partiel à un taux de rémunération bonifié.

Effectif à temps partiel	Au 31/12/2008	%	Au 31/12/2009	%	Au 31/12/2010	%
Agents de moins de 50 ans	8 365	75%	10 450	74%	10 666	67%
Agents de 50 à 54 ans	1 566	14%	1 971	14%	1 954	12%
Agents de 55 ans et plus	1 251	11%	1 611	11%	3 360	21%



#### 1.6. Les contrats précaires

#### Effectifs actifs par nature de contrat au 31/12/08



Effectif au 31/12/08	Statut p	Statut privé Statut public		ublic	Pôle Emploi	
CDI	13 520	95%	26 187	84%	39 707	88%
CDD	682	5%	2 310	7%	2 992	7%
Temporaires			795	3%	795	2%
Contrats de professionnalisation en CDD	24	0%			24	0%
Contrats aidés			1 758	6%	1 758	4%

La plus grande proportion de CDD au sein des effectifs de statut public est à relier à la souplesse de gestion de ces contrats, dans le cadre du droit public, elle s'achève avec la fusion et l'application du code du travail concernant les contrats précaires. Fin 2008, les CDD représentaient 7% de l'effectif auquel s'ajoutent les contrats temporaires (2%).

La convention collective nationale de Pôle Emploi prévoit au chapitre B Effectifs - recrutements – Période d'essai, paragraphe 8.4 que « dans le souci d'offrir un environnement stable aux agents, le nombre d'heures de travail exécutées par le personnel en CDD au cours d'un exercice civil ne peut excéder 5% du nombre total des heures de travail effectuées par l'ensemble du personnel de PE, y compris le personnel de remplacement temporaire, au cours de la même période, à l'exception des contrats conclus dans le cadre de conventions de partenariats et des contrats de travail aidés ».

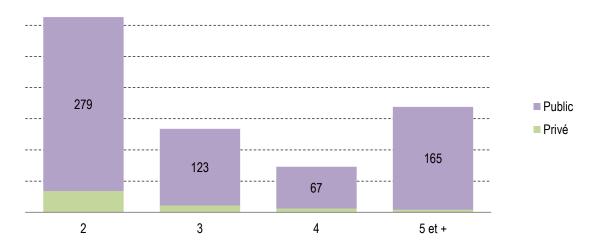
Fin 2009, la prise en compte des taux d'activité respectifs des CDD et des CDI en activité permet d'estimer que le nombre d'heures de travail exécutées par le personnel en CDD s'élève à 11% du nombre total des heures de travail effectuées par l'ensemble du personnel de PE. Fin 2010, ce taux s'élèverait encore à 7,6%.



#### Des CDD cumulant une ancienneté importante dans le statut public

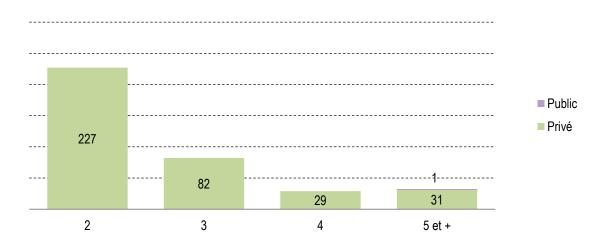
689 salariés en CDD affichent une ancienneté supérieure ou égale à 2 ans : la grande majorité appartient au statut public, au sein duquel l'ancienneté peut s'élever jusqu'à 18 ans.

CDD au 31/12/2008 : zoom sur les agents ayant 2 ans d'ancienneté ou plus



Au 31 décembre 2010, 370 salariés en CDD affichent une ancienneté supérieure ou égale à 2 ans.

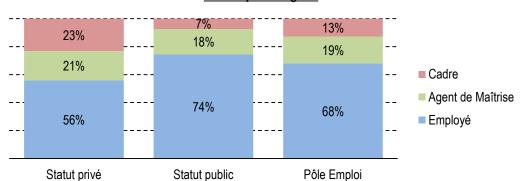
<u>CDD au 31/12/2010 :</u> <u>zoom sur les agents ayant 2 ans d'ancienneté ou plus</u>





# 1.7. Des structures de qualification et des niveaux de salaire très éloignés

#### Effectif par catégorie



Effectif CDI par catégorie au 31/12/08	Statut privé	Statut public	Pôle Emploi
Employé	7 556	19 477	27 033
Agent de Maîtrise	2 821	4 754	7 575
Cadre	3 143	1 956	5 099

Au 31/12/08, la proportion d'agents appartenant à la catégorie Employés est beaucoup plus importante chez les agents de statut public : ils représentent 74% de l'effectif de statut public tandis que les Employés représentent 56 % des salariés de statut privé.

A cette différence de qualification vient s'ajouter des différences salariales très importantes entre les deux statuts :

Extrait du rapport du groupe de travail DGEFP/Unedic/ANPE/CGEFI relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de		Rémunérations annuelles brutes 2006			
		Employés	Agents de	Cadres	
l'Assurance chô	mage » <sup>78</sup>		Maîtrise		
Assurance	Rémunération extrapolée à partir du salaire moyen	31 697€	39 307€	54 472€	
chômage	mensuel brut avec ancienneté				
ANPE	Rémunération réelle annuelle moyenne	21 506€	29 788€	44 544€	
Ecart AC/ANPE		+47%	+32%	+22%	

Le bilan social 2008 fait état de rémunérations mensuelles brutes moyennes qui confirment cette différence, sans donner de précision par catégorie :

2008	Salaire moyen mensuel brut	Rémunération théorique annuelle <sup>79</sup>	Ecart
Assurance chômage (avec ancienneté)	2 672 €	38 957 €	+49%
ANPE	2 180 €	26 160 €	±43%

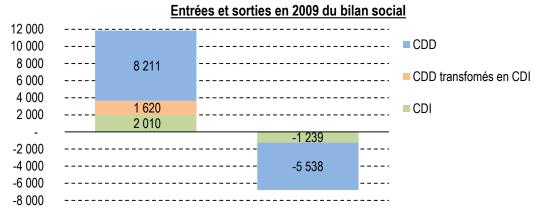
Rémunérations annuelles extrapolées à partir du salaire moyen mensuel brut avec ancienneté selon méthode du rapport IGAS : 2 180€ par mois sur 14,58 mois.



<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Rapport n° RM 2008-019P février 2008.

#### Les principaux indicateurs de flux d'effectifs en 2009

Les données disponibles sur les flux d'effectifs sont issues du bilan social 2009 et ne donnent pas d'indications sur les flux en région. Les données transmises ne permettent pas de rendre compte des mobilités géographiques intervenues en 2009 et 2010.

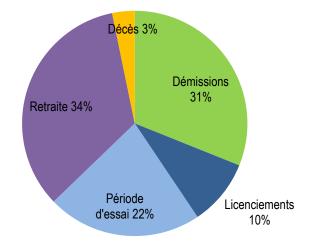


Hors fin de CDD, 1 239 départs sont comptabilisés au bilan social en 2009.

		2008		2009
	Nombre	% départs	Nombre	% départs
Démission	220	15%	385	31%
Licenciement	427	29%	118	10%
Départs pendant la période d'essai	44	3%	275	22%
Rupture amiable (AC)	135	9%	nc	
Retraite	585	40%	421	34%
Décès et autres	59	4%	40	3%
	1 470	100%	1 239	100%

Le nombre de départs pendant la période d'essai rapporté au nombre d'embauches en CDI dans l'année s'élève à 8% en 2009 contre 14% en 2010.

#### Départs par motif en 2009





#### 2. LES CONSEQUENCES SOCIALES DE LA FUSION

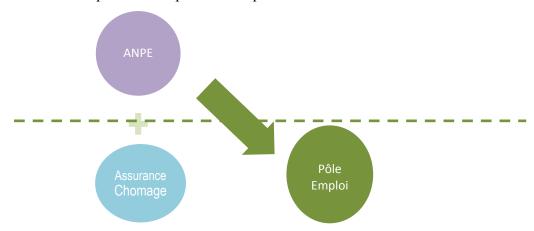
#### 2.1. Le choix « indiscuté » du statut privé

En amont de la fusion, l'harmonisation des statuts et conditions de travail est identifiée comme l'un des principaux critères de réussite de la fusion par le groupe de travail DEEFP /Unedic/ANPE/CGEFI 80. En conséquence, l'homogénéisation du statut collectif est d'emblée posée comme un objectif à court terme par la loi du 13 février 2008, relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

L'article 7 de la loi prévoit en effet le transfert des salariés de l'ANPE et de l'Assurance Chômage vers Pôle Emploi à sa date de création, et précise que :

- « les salariés de l'assurance chômage restent régis par la convention collective qui leur est applicable au jour du transfert jusqu'à l'entrée en vigueur » d'une nouvelle convention collective « Pôle Emploi », celle-ci « garantissant les avantages individuels afférents à leur statut »;
- les agents de l'ANPE restent régis par le décret de 2003 » mais pourront opter pour la convention collective Pôle Emploi dans un délai d'un an suivant son agrément ;
- « les personnes recrutées par Pôle Emploi bénéficient de la convention collective applicable aux salariés de l'Assurance Chômage ».

La loi ne prévoit donc pas que le principe d'une recherche de statut unique, elle précise sa nature : il s'agit d'étendre le nombre des salariés sous statut privé, en ouvrant la possibilité aux salariés de statut public d'opter pour le statut privé une fois construite la convention collective de l'institution Pôle Emploi ; à l'inverse, la possibilité pour les salariés de statut privé de rejoindre le statut public n'est pas ouverte par la loi.



« Le personnel de cet établissement doit bénéficier d'un statut de droit privé régi par une convention collective de branche. Agréée par l'État, celle-ci devra prendre en compte les éléments les plus positifs des statuts respectifs de l'ANPE et des ASSEDIC, qui sont sensiblement différents puisque le premier relève du droit public et le second du droit privé.

Sur ce sujet voir rapport IGAS du groupe de travail DGEFP/Unedic/ANPE/CGEFI relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance Chômage.



J'ai d'ailleurs proposé à la commission – qui l'a adopté – un amendement à l'article 6 garantissant l'ensemble des avantages individuels acquis par les salariés des ASSEDIC en application de leur convention collective actuelle », indique Yves Albarello, rapporteur pour avis, lors des débats parlementaires<sup>81</sup>.

En dépit de la nature de l'institution (Etablissement Public Administratif), du service public qui lui est confié et du poids des agents de statut public dans l'ensemble Pôle Emploi (69%), la loi entend organiser la généralisation du statut privé dans des délais rapides à partir de la création de PE. Ce choix peut être relié à plusieurs raisons :

- Des raisons pratiques liées notamment aux écarts de rémunération en faveur des personnels de droit privé (de l'ordre de 10 K€ annuels par salarié en moyenne) qui rendraient inenvisageable l'adhésion volontaire de ces salariés au statut public <sup>82</sup>, sauf à ouvrir une brèche dans la grille des salaires de la fonction publique.
  - Mais le choix de cette « fusion aura un coût élevé en raison de l'alignement vers le haut des statuts ; Mme Lagarde a ainsi indiqué que 300 millions d'euros étaient provisionnés à cet effet » (Dominique Tian Rapporteur).
- Des raisons idéologiques basées sur l'idée actuellement dominante que le secteur privé serait moins sujet à l'inertie bureaucratique que le public et serait donc plus perméables aux évolutions. Cette façon de penser est notamment perceptible dans le rapport établi par Jean-Marc Boulanger, Inspecteur général des affaires sociales, en avril 2008<sup>83</sup>: « Il n'existe pas de preuve générale que le secteur privé soit plus efficace que le secteur public, mais la concurrence du privé permet au service public de créer de nouveaux services, de modifier ses pratiques ».

Pour évident qu'il soit présenté aujourd'hui, le choix du statut privé va à totalement l'encontre des explications fournies aux agents de l'ANPE en 2004 84 : « Pourquoi les agents de l'ANPE sont-ils des agents publics ? C'est une conséquence du statut juridique d'établissement public administration de l'Etat de l'ANPE. La loi oblige par principe les EPA à pourvoir leurs emplois par des fonctionnaires. Toutefois, l'ANPE dispose d'une dérogation légale lui permettant de recruter des agents non titulaires de l'Etat, régis par des règles moins contraignantes que les fonctionnaires».

La rapidité avec laquelle le choix du statut des personnels de Pôle Emploi a été évacué des débats préparatoires à la fusion va rapidement soulever un certain nombre de difficultés dont plusieurs ne sont pas totalement résolues à ce jour : régime de retraite complémentaire, régime d'assurance chômage, choix des organismes collecteurs.

<sup>84</sup> Source « Présentation du statut des agents de l'ANPE », DGA RH ANPE, Instance nationale provisoire.



Débats parlementaires séance du 22 janvier 2008.

Ainsi dans la bouche de Dominique Tian, rapporteur (Débats parlementaires séance du 23 janvier 2008) : « Les agents de l'ANPE pourront, s'ils le souhaitent, garder le statut d'agent public. Ceux des ASSEDIC ont un statut de droit privé auquel ils sont très attachés, notamment parce qu'il leur assure 14,5 mois de salaire, soit une rémunération de 7 à 8 % supérieure à celle de leurs collègues de l'ANPE. Je ne pense vraiment pas qu'ils souhaitent adopter le statut d'agents publics » - ou encore « On n'imagine pas que ces agents [de L'Unedic] qui ont des avantages plus importants, choisissent de les perdre en optant pour le statut public ».

Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008.

#### La convention collective pour prévenir l'implosion sociale

En effet, traiter en priorité le statut social et la rémunération est une nécessité imposée par le modèle d'organisation qui doit être mis en œuvre :

- Le référent unique conduit à faire travailler côté à côte des salariés issus de l'ANPE et des Assedic sur des tâches similaires, dans ce cadre les écarts de rémunération auraient été inacceptables (« à travail égal, salaire égal »);
- Les sites uniques, conduisent à faire travailler aux mêmes rythmes des salariés issus de l'ANPE et des Assedic, ce qui impose l'unicité des règles sociale collectives dans de nombreux domaines (congés, horaires, etc.)

Le risque d'implosion sociale était donc une réalité parfaitement objective qui a amené à considérer l'homogénéisation des statuts comme indispensable à la réussite de la fusion.

De plus, l'exercice n'est pas libre : la loi prévoit que la convention collective de Pôle Emploi doit garantir les avantages individuels acquis, afférents aux précédents statuts. Lors des débats parlementaires, Christine Lagarde, ministre de l'économie indique « J'ai souhaité que la nouvelle convention reprenne le meilleur des deux situations actuelles »85.

Enfin ANPE et Assurance Chômage ont chacune une histoire ancienne, une pratique du dialogue social installée et en conséquence un statut collectif couvrant une large variété de thèmes.

Négociation de la convention collective: 2009

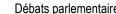
Signature de la CC: novembre 2009

Echéance de l'adhésion des salariés ANPE: novembre 2010 repoussée à fin 2011

L'exercice pour Pôle Emploi représente un travail titanesque consistant à bâtir en quelques mois de nouvelles références communes dans un grand nombre de domaines, à partir d'un existant fourni, fruit de négociations qui se sont étendues sur plusieurs années, dans des univers différents. La construction de la convention collective en 2009 s'est réalisée en très peu de temps, quelques mois, là où une entreprise dans un contexte différent aurait mis plusieurs années à bâtir cette convention et les principaux accords structurants (OATT, égalité professionnelle, seniors, etc.).

La construction à marche forcée d'un socle social collectif a mobilisé les partenaires sociaux en 2009 et 2010. Mais de la signature d'accords, quelle que soit la qualité de leurs contenus, à la fusion des cultures et des organisations il y a un pas.

Débats parlementaires séance du 23 janvier 2008





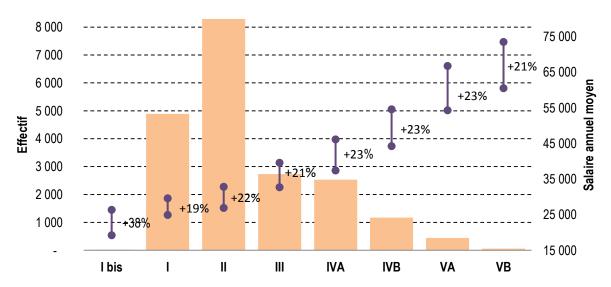
#### Le droit d'option

Bien que portant sur l'exercice 2009, il nous est apparu que cette partie de notre rapport ne pouvait faire l'impasse sur les conséquences des choix d'unification qui ont été faits et notamment sur le droit pour les agents du public d'opter pour le statut privé, même si celui-ci n'a été possible qu'à parti de 2010 et jusqu'à fin 2011.

La rémunération a constitué l'élément déterminant de l'exercice de ce droit d'option, lequel s'accompagne en moyenne d'une évolution salariale substantielle <sup>86</sup>:

Niveau	Effectif	Moyenne salaire annuel avant repositionnement	•	
I bis	18	19 241€	26 382€	
I	488	24 941€	29 604€	
II	8 293	26 897€	32 843€	
III	2 732	32 734€	39 607€	
IVA	2 533	37 430€	46 166€	
IVB	1 171	44 251€	54 588€	
VA	441	54 321€	66 759€	
VB	56	60 511€	73 507€	
Total	15 732	31 718€	38 769€	

### Effectif et salaires annuels moyens par niveau avant et après repositionnement



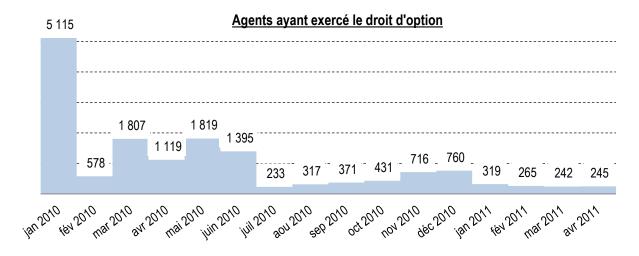
Dans ce graphique le trait bleu vertical représente la différence de salaire entre le point bas (salaire public) et le point haut (salaire après option).

Source : Statistiques Commission paritaire de suivi des opérations de reclassement dans le cadre du droit d'option – mai 2011.

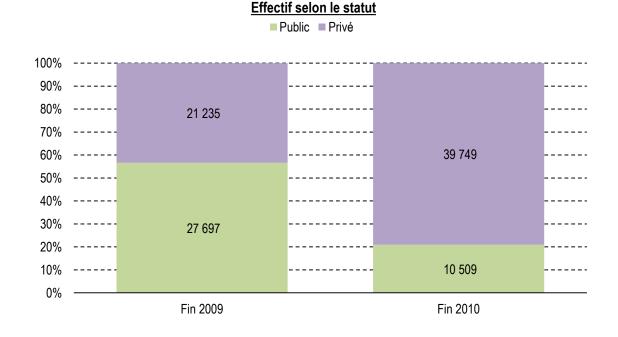


### Selon la direction de PE, l'exercice du droit d'option représente un coût sur l'année 2010 de 136M€.

Le droit d'option suscite une forte adhésion dès janvier 2010. Il est ensuite rythmé par les mois de prime (à mi-année pour la prime de vacances et en fin pour le 13<sup>ème</sup> mois).



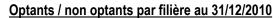
Avec le droit d'option le statut privé est majoritaire au sein de l'institution dès le mois de février 2010. A fin décembre 2010<sup>87</sup>, 14.350 agents publics ont opté sur les 25.516 décomptés au 31 décembre 2009 soit 62%, ce qui porte à 80% la part des salariés de Pôle Emploi relevant du statut privé en fin d'année 2010.

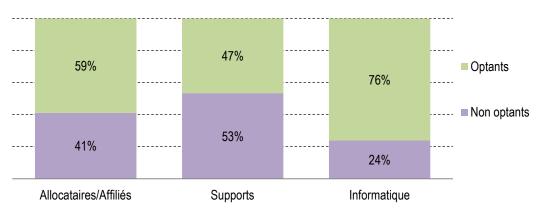


Source: bases du personnel au 31/12 transmises par DGRH.



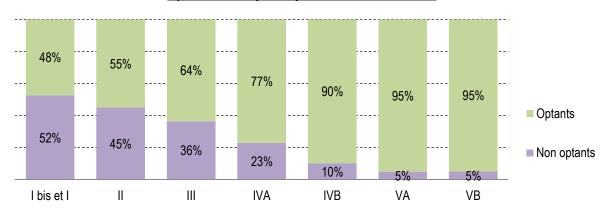
La proportion de non-optants est plus élevée dans les fonctions Supports que dans les fonctions de production ou dans la fonction informatique.





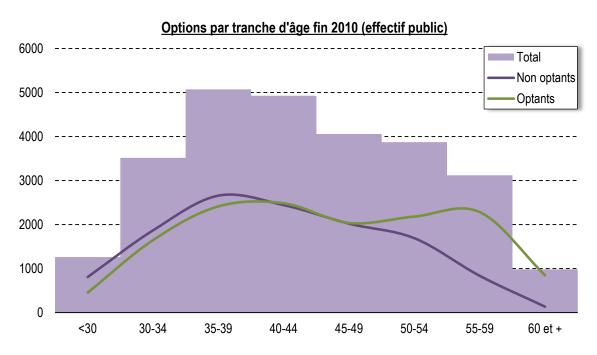
La proportion d'optants augmente avec le niveau.

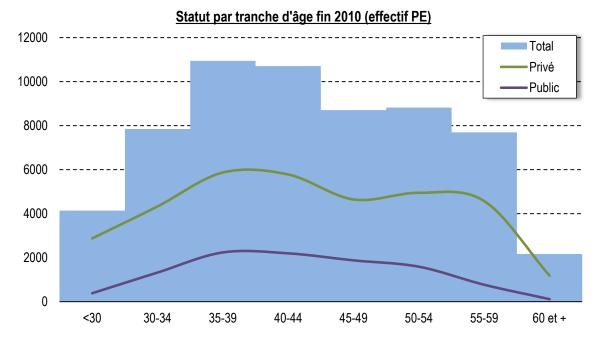
#### Optants / non optants par niveau au 30/04/2011





Toutefois plus de 10.000 salariés sont encore sous statut public à avril 2011, dont une proportion importante parmi les plus jeunes salariés; si ceux-ci maintenaient leur choix jusqu'à l'échéance de la période d'exercice du droit d'option, la problématique du double statut s'inscrirait durablement dans la gestion du personnel de Pôle Emploi.









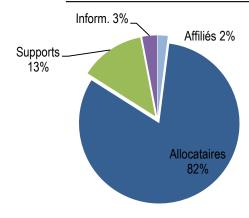
### 2.4. Structure des métiers et des classifications

La définition des métiers et leur classification est une des prochaines étapes prévues par la convention collective. Même si cette question n'était pas à l'ordre du jour en 2009, il nous a paru nécessaire de faire une première étude comparative des métiers et de leur classification entre les deux statuts, public et privé, permettant de pointer les convergences ou les divergences entre eux.

L'effectif de Pôle Emploi au 31/12/2010 compte 44 731 CDI répartis dans 4 grands métiers :

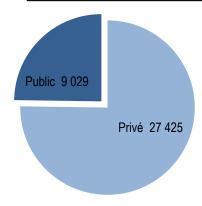
Entreprise d'origine	<b>Allocataires</b>	Affiliés	Supports	Informatique	Non précisé	Total
ANPE	23 456	66	3 028	262		26 812
AC	9 110	941	2 437	976		13 464
PE	3 016	41	396	99	3	3 555
AFPA	872		25	2	1	900
Ensemble	36 454	1 048	5 886	1 339	4	44 731
%	82%	2%	13%	3%	0%	100%

#### Effectifs actifs en CDI au 31/12/2010



La filière Allocataires qui réunit l'essentiel (82%) des effectifs, compte 75% d'agents de statut privé, c'est celle que nous étudierons.

Effectifs actifs en CDI au 31/12/2010





Les équivalences de niveau et d'emploi entre statut public et statut privé sont les suivantes 88 :

	Statut privé		Statut public
Coefficient	Emploi générique CCN	Niveau	Emploi Repère Statut 2003
160	Agent qualifié	ı	
170	Agent hautement qualifié		
190	Technicien qualifié	II	Conseiller emploi
210	Technicien hautement qualifié		
230	Tochnicion evnérimenté	III	Conseiller référent
230	Technicien expérimenté	111	Directeur d'agence
250	Professionnel ou Encadrant		Conseiller chargé de projet emploi
250	Professionner ou Encaurant	IVA	Cadre opérationnel
280	Professionnel ou Encadrant qualifié		Cadre opérationnel
300	Professionnel ou Encadrant	IVB	Chargé de miss° conseil à l'emploi
300	hautement qualifié	IVD	Directeur d'Agence
350	Professionnel ou Encadrant confirmé		Conseiller Technique
400	Professionnel ou Encadrant	VA	Directeur territorial
400	hautement confirmé		Directeur territorial délégué
	Drofossionnal au Encodrant		Conseiller Technique
450	Professionnel ou Encadrant	VB	Directeur régional
	expérimenté		Directeur régional délégué

# Emplois dans le statut public

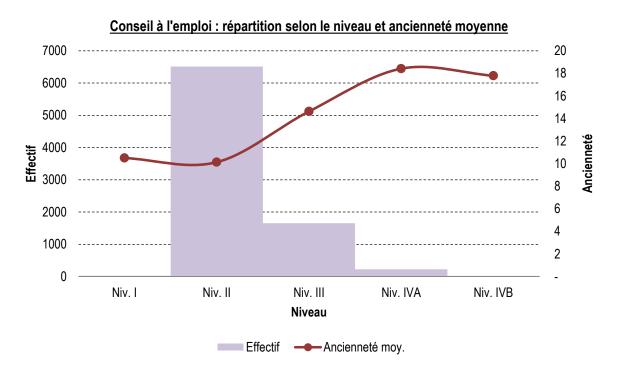
Au 31 décembre 2010, les agents de statut public des filières Conseil à l'emploi et Management opérationnel se répartissent sur les niveaux I à IVB :

	Emploi Repère public	Niveau	<b>Effectif</b>	Anc. moyenne	Age moyen
Conseil à l'emploi	Conseiller adjoint	- 1	24	11	40
	Conseiller	II	6 512	10	42
	Conseiller référent	III	1 654	15	44
	Conseiller chargé de projet	IVA	222	18	48
	Chargé de miss° conseil	IVB	19	18	48
Sous total	-		8 431	11	42
Management opérationnel	Cadre opérationnel	IVA	515	14	43
	Directeur d'Agence	IVB	83	15	46
Sous total	-		598	14	44
Total général			9 029	11	42

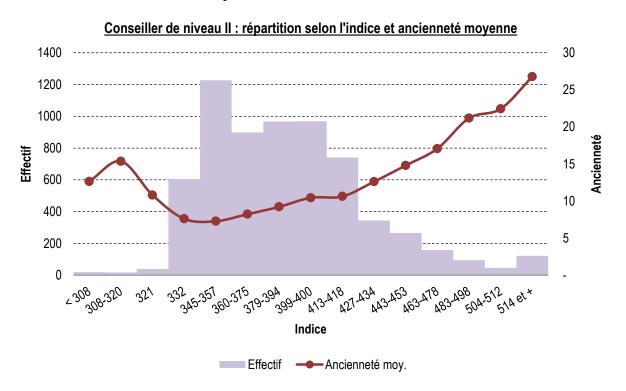


Source: Grille transitoire de correspondance emplois transmis par DGA RH.

Hors management opérationnel, le niveau II réunit la majeure partie des agents :



La classe très majoritaire des conseillers de niveau II (77% des agents du conseil à l'emploi) se concentrent sur des indices compris entre 321 et 434.





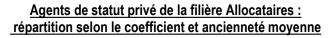
# Emplois dans le statut privé

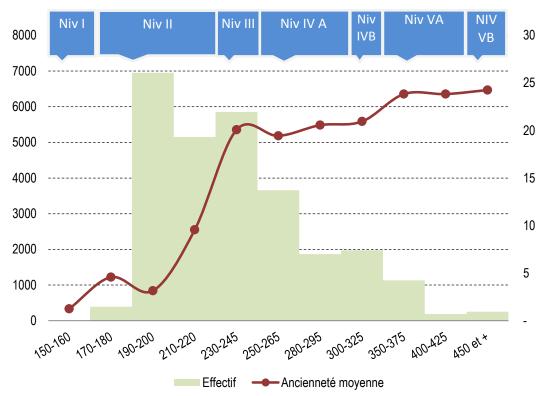
Les agents de la filière Allocataires se répartissent sur les coefficients 160 à 500.

Emploi générique	Coefficient	Effectif	%	Ancienneté moy.	Age moyen
Agent qualifié	160-170	49	0%	5	42
Agent hautement qualifié	170-190	2 087	8%	2	35
Technicien qualifié	190-210	5 500	20%	4	35
Technicien hautement qualifié	210-230	7 282	27%	15	45
Technicien expérimenté	230-260	5 438	20%	19	46
Sous total		20 356	74%	12	41
Professionnel	250-280	1 043	4%	19	45
Encadrant	250-280	958	3%	12	40
Professionnel qualifié	280-310	962	4%	23	51
Encadrant qualifié	280-310	1 102	4%	22	50
Professionnel hautement qualifié	300-350	882	3%	18	47
Encadrant hautement qualifié	300-350	783	3%	19	45
Professionnel confirmé	350-400	365	1%	24	53
Encadrant confirmé	350-400	630	2%	24	51
Professionnel hautement confirmé	400-450	28	0%	25	52
Encadrant hautement confirmé	400-450	114	0%	25	51
Professionnel expérimenté	450-500	20	0%	27	54
Encadrant expérimenté	450-500	182	1%	23	50
Sous total		7 069	26%		
Total		27 425		14	43



Alors que nous avons vu que la très grosse majorité des conseillers à l'emploi de statut public se situent au niveau II, les agents de la filière Allocataires de statut privé semblent répartis sur une bande plus large de niveaux.





Ce point mériterait toutefois d'être approfondi, pour les deux raisons suivantes :

- la grille de transposition provisoire n'est pas strictement identique aux modalités du repositionnement individuel, telles qu'arrêtées dans la CCN (article 53.2);
- parmi les agents appartenant à la filière Allocataires, la ligne de démarcation entre management et conseillers n'est pas clairement repérable



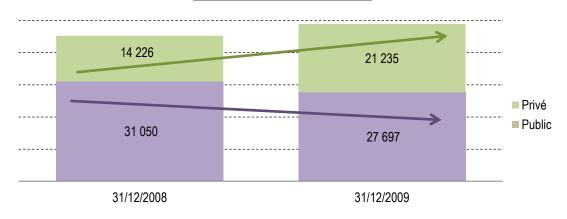
# 3. EVOLUTION DES EFFECTIFS EN 2009

# 3.1. Un mouvement de régularisation et d'embauche de CDD

En 2009, plus de 5 000 entrées ont été réalisées sous statut privé sous l'effet :

- Des embauches en CDI et CDD ;
- Des transformations de CDD de droit public en CDI de droit privé qui ont concerné 1 620 agents <sup>89</sup>. Cette « régularisation » des CDD issus du public était indispensable, le droit privé étant beaucoup moins permissif que le droit public sur les modalités de recours aux contrats précaires et sur leur durée.





Source: bases du personnel au 31/12 transmises par DGRH

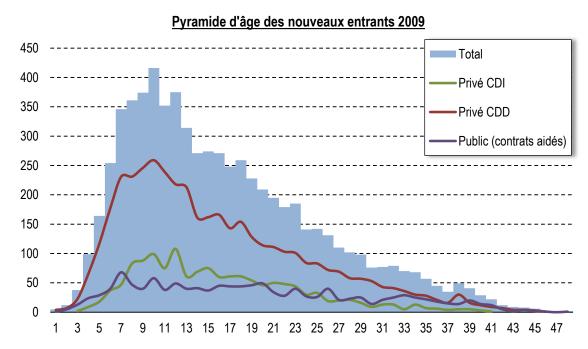
Les entrées en CDD représentent l'essentiel de la progression des effectifs sous statut privé en 2009.

Agents ayant moins d'un an	Stat	ut privé	Total	Struct.	
d'ancienneté au 31/12/09	<b>Employé</b>	AM	Cadre	TOLAT	Struct.
CDI	1 322	39	61	1 422	26%
CDD	4 105	38	8	4 151	74%
Contrats de professionnalisation	9	-	-	9	
Contrats aidés	1	-	-	1	
Total	5 437	77	69	5 583	

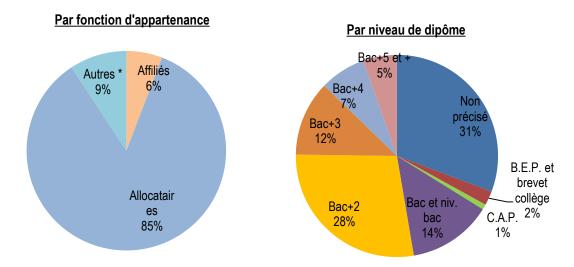


<sup>89</sup> Source: bilan social 2009.

Les contrats aidés sont recrutés dans une tranche d'âge très large, conformément à leur objet.



Répartition des nouveaux entrants (hors contrats aidés) :





## 3.2. Le début du redéploiement des effectifs vers la production

Le redéploiement des effectifs supports vers la production était un des axes importants de la convention tripartite qui devait aboutir au repositionnement de 4 600 équivalents temps plein fin 2011. Toutefois, la charge de travail induite par la crise, n'a pas permis le démarrage de cette opération début 2009 (400 postes était prévus) <sup>90</sup>.

Toutefois, les bases du personnel fournies par DGA RH font apparaître 1 468 agents ayant changé de fonction dans le courant de l'année 2009.

Majoritairement, les changements de filière se font vers les filières de production Affiliés et allocataires (environ 1 000) : il est vraisemblable que les passages de CDD en CDI intervenus en 2009 aient coïncidé avec un changement de filière. A l'inverse, 400 changements de filière environ sont intervenus des filières de production vers les fonctions supports : l'hypothèse que ces changements aient été occasionnés par la nomination de la ligne hiérarchique de l'organisation fusionnée, peut être avancée.

Agents (CDI et CDD) ayant changé de filière entre le 31/12/08 et le 31/12/09

Equation d'appartanence en 2009		Fonction d'appartenance en 2009						
Fonction d'appartenance en 2008	Affiliés	Allocataires	Informatique ETP	Supports	NC	Total		
NC	5	116	0	10	0	131		
Supports	29	695	27		2	753		
Affiliés		124	5	74	0	203		
Allocataires	19		3	347	0	369		
Informatique	0	3		9	0	12		
Total	53	938	35	440	2	1 468		

Agents en CDI ayant changé de filière entre le 31/12/08 et le 31/12/09

		Fonction d'appartenance en 2009				
Fonction d'appartenance en 2008	Affiliés	Allocataires	Informatique	Supports	NC	Total
			ETP			
Supports	4	220	4			228
Affiliés		109	5	72		186
Allocataires	5		3	327		335
Informatique	0	2		9		11
Total	9	331	12	408		760

Agents en CDD au 31/12/08 passés en CDI et ayant changé de filière entre le 31/12/08 et le 31/12/09

go 022 uu 0200 puoo		or my mine on mine	,	0 .0 0 .,, 0 .		
	Fonction d'appartenance en 2009					
Fonction d'appartenance en 2008	Affiliés	Allocataires	Informatique	Supports	NC	Total
			ETP			
NC	1	46	0	5	0	52
Supports	7	374	23			404
Affiliés		14		2		16
Allocataires	9		0	20		29
Informatique	0	1		0		1
Total	17	435	23	27		502



<sup>90</sup> Extrait PV CA mars 2009.

Agents en CDD au 31/12/08 ayant changé de filière entre le 31/12/08 et le 31/12/09

Fonction d'annottenance en 2009	Fonction d'appartenance en 2009 Au 31/12/10						
Fonction d'appartenance en 2008	Affiliés	Allocataires	Informatique	Supports	NC	Total	
Nc	4	70	0	5	0	79	
Supports	18	101	0		2	121	
Affiliés		1	0	0	0	1	
Allocataires	5		0	0	0	5	
Total	27	172	172	5	2	206	

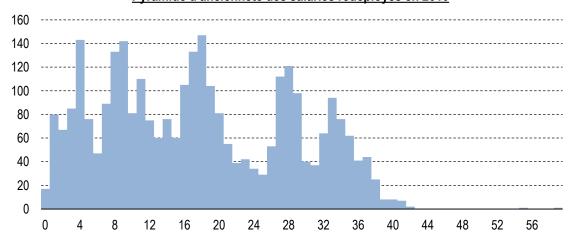
En 2010, 3.004 personnes ont changé de filière : il s'agit à plus de 80% d'agents issus de l'ANPE et se retrouvant sous statut privé (droit d'option et/ou régularisation de CDD) parmi elles :

- 90% proviennent de services Supports (filières Appui et gestion et Encadrement supérieur);
- Au moins 62% sont redéployés vers la filière Allocataires (information non disponible pour 20% de la population).

Foretier d'annerter en con 2000	Fonction d'appartenance en 2010					
Fonction d'appartenance en 2009	Affiliés	Allocataires	Informatique	Supports	NC	
Supports	11	1 704	90		145	1 950
Affiliés		150	4	78	0	232
Allocataires	70		5	246	463	784
Informatique	0	3		4	1	8
Total	81	1 857	99	328	609	3004

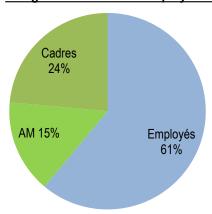
Ces redéploiements concernent toutes les tranches d'âge et d'ancienneté

#### Pyramide d'ancienneté des salariés redéployés en 2010



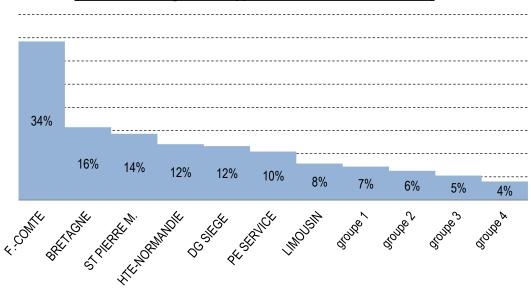


Catégorie des salariés redéployés en 2010



La Franche-Comté a connu un taux anormalement élevé qui pourrait peut-être s'expliquer par un changement de périmètre (la région ASSEDIC étant initialement : Franche-Comté/Bourgogne). Ce point mériterait d'être éclairci.

<u>Taux de changement de filière en 2010 par région</u> (nombre de changements rapportés à l'effectif CDI au 31/12/09)



Groupe 1 inclut: Corse, Poitou-Charentes, Picardie, Nord-Pas de Calais, Auvergne, Champagne Ardennes, DSI

Groupe 2 inclut : Aquitaine, Pays de Loire, Centre, Bourgogne, Alsace, Rhône Alpes, Lorraine

Groupe 3 inclut : Martinique, PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Basse Normandie, Réunion

Groupe 4 inclut : Ile de France, Guadeloupe, Guyane

Il conviendrait de suivre très particulièrement ces changements de métiers et les conditions de leur accompagnement (formation, tutorat, évolution professionnelle, etc.). Il est en effet reconnu que des changements professionnels trop brutaux et/ou insuffisamment accompagnés peuvent avoir des effets délétères pour les salariés qui les subissent (l'exemple de France-Télécom reste en mémoire).



# **ANNEXES**



### Détermination des composants

Les composants et les durées d'amortissement retenues par Pôle Emploi pour les constructions, les installations générales, les agencements et aménagements des constructions ainsi que les installations spécifiques sont les suivants :

Types de composant	Durée d'amortissement	Taux
Structure (dont honoraires) Toiture	40 ans	2,5%
Menuiserie extérieure (y compris portes automatiques)	20 ans	5%
Ascenseurs	20 ans	5%
Etanchéité	15 ans	6,66%
Plomberie - Chauffage – Climatisation	15 ans	6,66%
Aménagements extérieurs : parking, clôture, portail, VRD (voirie–réseaudivers)	15 ans	6,66%
Aménagements intérieurs : menuiserie intérieure, cloisons, faux plafonds, moquette, peinture	10 ans	10%
Courants forts - courants faibles : installations électriques, détection incendie - anti-intrusion, contrôle d'accès, téléphone, informatique	10 ans	10%

Les composants et les durées d'amortissement déterminés pour le matériel informatique sont les suivants :

Types de composant	Durée d'amortissement	Taux
Unités centrales	4 ans	25%
Librairies	5 ans	20%
Disques/éléments de stockage	4 ans	25%



### Extrait de la convention du 19 décembre 2008 signée entre l'UNEDIC et PE

L'article 10 de la convention du 19 décembre 2008 précise les modalités de comptabilisation des opérations financières en lien avec le service de l'allocation d'assurance.

#### Celui-ci stipule que:

« En vue d'assurer le service de l'allocation d'assurance, l'UNEDIC met à la disposition de Pôle Emploi, en transparence bancaire, les fonds nécessaires dans les conditions prévues dans l'annexe n°3 à la présente convention.

A cet effet, Pôle Emploi met quotidiennement à la disposition de l'UNEDIC les données comptables et financières nécessaires au paiement des allocations. Les prévisions de décaissement sont également communiquées quotidiennement par Pôle emploi à l'UNEDIC,

En application de l'article 5 de la présente convention, **Pôle emploi retrace dans sa comptabilité** les opérations réalisées. Celles-ci sont tenues en comptabilité de tiers conformément aux dispositions du Plan Comptable Général. [...] »



### Schéma comptable et financier

#### Article 1 : Modalités de paiement et d'appel des fonds par Pôle emploi

Pôle Emploi s'engage à effectuer les paiements relatifs à son mandat de gestion du service de l'allocation d'assurance conformément au calendrier national des paiements établi chaque année par ses services.

Pôle Emploi procède quotidiennement à un appel de fonds, par télécopie, auprès de l'UNEDIC reprenant le montant global des paiements relatifs au service de l'allocation d'assurance mis en règlement en valeur J (J étant obligatoirement un jour ouvré bancaire).

L'UNEDIC s'engage à effectuer la couverture des paiements effectués en J, en valeur jour compensée, de sorte à garantir la neutralité financière de Pôle Emploi.

Dans le cas particulier des lettres-chèques euros et compte tenu de l'obligation de la loi bancaire de constituer la provision de fonds équivalent à l'émission des chèques, l'UNEDIC verse à Pôle Emploi le montant intégral des fichiers d'émission de lettres-chèques quelle que soit la date de présentation en compensation desdites lettres chèques.

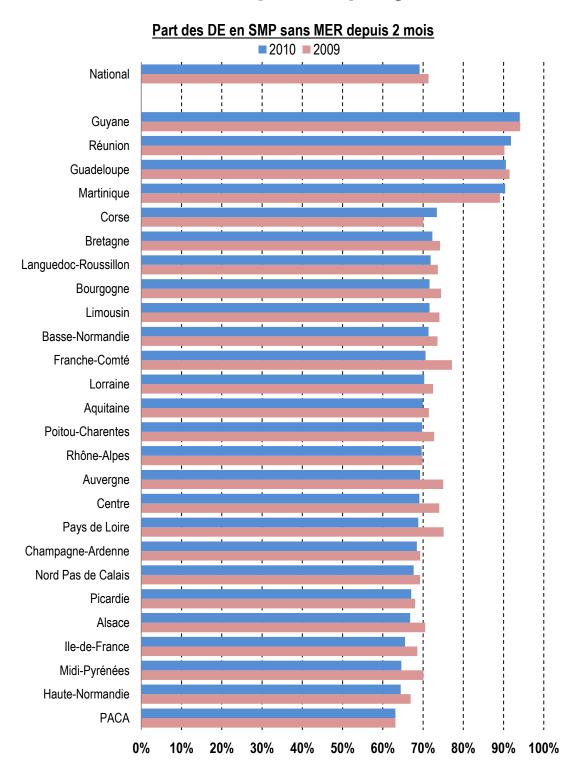
Un arrêté mensuel des opérations réalisées pour le compte de l'UNEDIC au cours du mois M est réalisé par Pôle Emploi le 25 du mois M + 1. A cette même date, Pôle Emploi procède à une régularisation mensuelle des mouvements de comptes créditeurs enregistrés au cours du mois précédent, au titre notamment :

- des rejets de virements,
- des remboursements effectués par les allocataires ou par les tiers,
- des montants des lettres-chèques prescrites, mise en opposition ou retournées.

En cas de non couverture en bonne valeur des paiements relatifs aux allocations d'assurance, Pôle Emploi présenterait à la charge de l'UNEDIC les intérêts débiteurs générés le cas échéant.

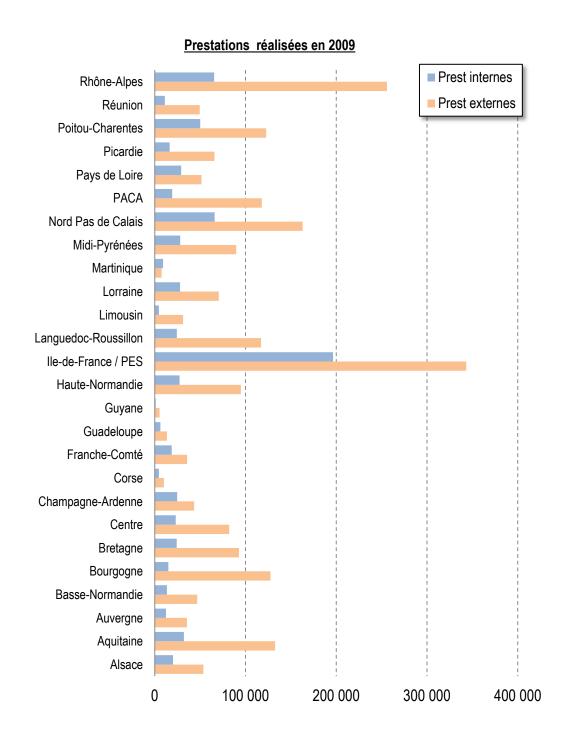


# Part des DE en SMP sans MER depuis 2 mois par région





# Prestations réalisées par région



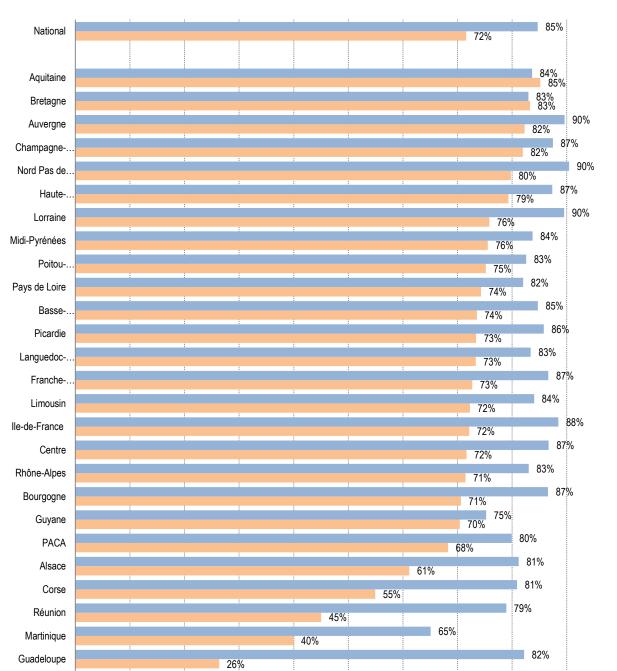


### Taux de décroché par région

Une stabilisation du nombre de DE et la montée en puissance des plates-formes ont contribué à une amélioration du taux de décroché.

#### Taux de décroché inscription DE

**2010 2009** 





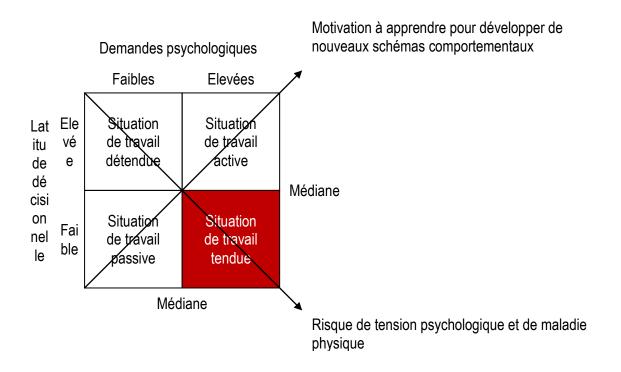
### Présentation du modèle Karasek

Extraits du Diagnostic sur les risques psychosociaux réalisé par le Cabinet ISAST à l'initiative de la DRH de Pôle Emploi (janvier 2010)

Elaboré en 1979 par Robert A. Karasek (Etats-Unis), le modèle DC (*Demand-Control*, ou Demande-Contrôle) permet de prévoir l'évolution de la tension psychologique et de la satisfaction d'un individu en fonction de deux caractéristiques de la situation de travail considérées comme indépendantes :

- **les demandes psychologiques** : charge de travail, conflits et autres sources de stress qui incitent l'individu à agir ;
- la latitude décisionnelle : contraintes qui pèsent sur l'action.

Karasek synthétise ce modèle sous la forme d'un diagramme :



Le modèle fait deux prévisions :

- La tension psychologique de l'individu augmente tandis que les demandes psychologiques augmentent et que la latitude décisionnelle diminue.
  - Si l'individu n'a pas assez de latitude pour agir alors qu'il y est incité par les demandes, l'énergie développée chez lui par cette demande se transformera en tension psychologique : c'est la situation de *job strain*.
- La satisfaction de l'individu augmente (diminue) tandis que les demandes psychologiques et la latitude décisionnelle augmentent (diminuent) simultanément.



### Convention tripartite principaux axes de mise en œuvre

Les visées sociales et organisationnelles de la convention tripartite sont extrêmement ambitieuses. Elle fixe une douzaine d'objectifs à mettre en œuvre dès la fusion. La portée de ceux-ci induit des contraintes opérationnelles allant de la formation à l'organisation des plannings.

# Les objectifs fixés par la Convention Tripartite

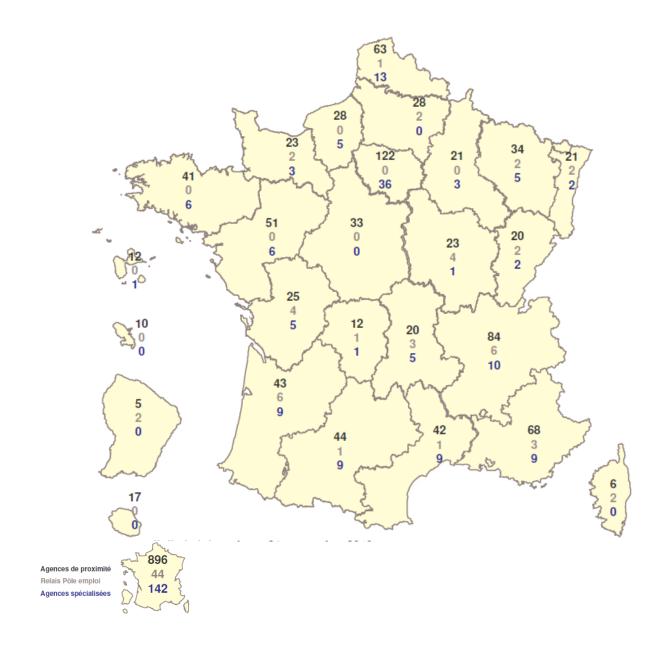
#### Conséquences

Pluriannuelle pour 2009	•••	.55445555
·	RH	Organisation
Délivrer dans l'ensemble des unités locales l'ensemble des services antérieurement délivrés séparément par l'ANPE et les ASSEDIC	Formation des agents	Mixité des équipes / gestion multi sites
Fusionner les sites internet et offrir un accès téléphonique unique	Information des agents	Chantiers SI
Adapter les horaires d'ouverture aux besoins des personnes en recherche d'emploi et des employeurs	Accord OATT	Mixité des équipes / gestion multi sites/gestion équipes en multi statuts
Mettre en place un entretien unique d'inscription		Mixité des équipes / gestion multi sites
Mettre en place un conseiller personnel pour chaque demandeur d'emploi	Formation des agents	Mixité des équipes / gestion multi sites
Adapter la fréquence de contacts selon les difficultés de retour à l'emploi		Planification des journées ou demi-journées
Poursuivre la mise en œuvre du plan de mobilisation pour l'emploi et du plan de relance engagés en 2008	Formation des agents	Planification des journées ou demi-journées
Développer l'accompagnement des licenciés économiques	Formation des agents	Intégration de l'AFPA; développement des agences spécialisées
Prendre part à la mise en œuvre de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion	Formation des agents	Implication des Directions régionales/territoriales/locales
Améliorer la connaissance des attentes des personnes en recherche d'emploi et des employeurs, conduire des expérimentations et les évaluer	Evaluation des agents	Gestion et suivi des indicateurs
Préciser l'offre de service cible et les évolutions nécessaires de l'organisation et des métiers	Formation des agents	Chantiers SI
Elaborer des schémas régionaux et un schéma national cible d'implantation territoriale et définir un plan pluriannuel d'évolution de l'organisation territoriale	Mobilité professionnelle	Gestion immobilière/création des sites mixtes



# Présentation du maillage d'agences à horizon 2012

Source: CA 24 septembre 2010





### Effectif actif par région et par catégorie

ACTIFS POLE EMPLOI	31/12/2008				31/12/2009				Evolution	
	CDI	CDD	Temp.	Cts aidés	Total	CDI	CDD	Cts aidés	Total	% Total
Alsace	919	97	18	23	1 057	998	142	55	1 195	13%
Aquitaine	1 788	144	41	85	2 058	1 919	211	105	2 235	9%
Auvergne	762	36	11	31	840	799	74	46	919	9%
Basse Normandie	854	55	14	38	961	910	100	51	1 061	10%
Bourgogne	886	76	17	38	1 017	936	126	54	1 116	10%
Bretagne	1 675	106	27	73	1 881	1 747	199	90	2 036	8%
Centre	1 364	121	23	61	1 569	1 413	206	76	1 695	8%
Champagne	815	80	15	39	949	876	105	50	1 031	9%
Corse	197	25	9	9	240	217	10	15	242	1%
Franche Comté	656	43	7	30	736	711	68	38	817	11%
Guadeloupe	386	31	19	16	452	436	32	12	480	6%
Guyane	115	16	2	7	140	137	9	9	155	11%
Hte Normandie	1 147	66	33	51	1 297	1 173	96	67	1 336	3%
Ile de France	6 759	471	146	336	7 712	7 250	414	375	8 039	4%
Languedoc Roussillon	1 578	126	43	76	1 823	1690	172	98	1 960	8%
Limousin	375	25	6	24	431	396	36	23	455	6%
Lorraine		128	22	54	1 464	1 430	163	84	1 677	15%
Martinique	332	21	1	15	369	367	22	14	403	9%
Midi Pyrénées	1 589	57	31	81	1 758	1 646	178	99	1 923	9%
Nord Pas de Calais	2 508	170	64	111	2 853	2 706	315	153	3 174	11%
Pays de Loire	1 921	116	51	83	2 171	2 047	191	110	2 348	8%
Picardie	1 052	51	17	71	1 191	1 099	153	54	1 306	10%
Poitou Charentes	954	58	18	45	1 074	1 016	182	57	1 255	17%
PACA	3 122	285	45	146	3 598	3 301	294	179	3 774	5%
Réunion	754	46	30	40	870	824	64	50	938	8%
Rhone Alpes	3 397	320	68	175	3 960	3 661	571	199	4 431	12%
St Pierre et M	4	0	0	0	4	7	0	0	7	75%
GARP / PE Service	503	50	0	0	553	505	160	0	665	20%
DSI	1 071	4	0	0	1 075	1 346	22	0	1 368	27%
SIEGE	964	192	17	0	1 173	825	66	0	891	-24%
Total général	38 447	3 016	795	1 758	44 016	42 388	4 381	2 163	48 932	11%

#### Précisions:

- Les régions Bourgogne et Franche Comté ne formaient qu'une région en 2008 à l'Assurance Chômage : pour assurer la comparaison avec 2009, les effectifs FCB AC 2008 ont été répartis dans les régions Franche Comté et Bourgogne, proportionnellement au poids respectif des effectifs de ces deux régions, à l'ANPE fin 2008. Même procédé pour Limousin Poitou Charentes.
- Les effectifs 2008 Assedic SE Francilien, Est francilien, Ouest Francilien et Paris ont été regroupés dans lle de France pour assurer la comparaison avec les années suivantes. Même procédé pour Nord et Pas de Calais (Nord Pas de Calais), Alpes Provence et Côte d'Azur (PACA), Alpes et Vallées R&L (Rhône Alpes).

