



Rapport
26 juin 2018

13, rue des Envierges
75020 Paris
Tél : 01 42 40 39 38
Fax : 01 42 40 41 18
courrier@degest.com
www.degest.com

Comité d'établissement Pôle Emploi Île-de-France

Analyse de la situation économique et financière de l'établissement en 2017 et budget 2018

Jérôme BERNARD
Arnaud EYMERY
Boris AUGROS

Table des matières

I. PRÉAMBULE (P. 3)

II. L'ÉQUATION ÉCONOMIQUE DE PÔLE EMPLOI : REPÈRES ET ENJEUX (P. 7)

II.1. Budget de PE : des particularités multiples liées à son statut d'opérateur de l'Etat (p. 8)

II.2. L'équation économique de Pôle Emploi : principaux enjeux (p. 18)

II.2.1. L'évolution des ressources : une hausse à nuancer fortement (p. 19)

II.2.2. L'évolution des dépenses : repères sur les marges de manœuvre de PE et impacts sur l'équation économique de l'opérateur (p. 25)

II.2.3. L'équation économique de PE en synthèse et perspectives pour 2018 (p. 42)

III. ANALYSE DE LA SITUATION ECONOMIQUE EN IDF (P. 48)

III.1. Une lecture difficile des états financiers d'IDF (p. 49)

III.2. Une région atypique et hors norme par les volumes gérés (p. 56)

III.3. Analyse de la section III en IDF et comparatif national / IDF (p. 61)

III.4. Analyse de la section IV en IDF et comparatif national / IDF (p. 70)

IV. 2019 ET AU-DELA : VERS UN NOUVEAU MODELE ECONOMIQUE POUR POLE EMPLOI ? IMPACTS POSSIBLES SUR L'EMPLOI EN IDF (P. 83)

V. ANNEXES (P. 95)

I. PREAMBULE

Préambule : objet de l'étude

- L'objectif du présent rapport est de réaliser une analyse des informations disponibles sur les états financiers de l'établissement Île-de-France (IDF) de Pôle Emploi (PE) en termes de structuration et d'évolution, au regard des états financiers de l'EPA. Cette analyse s'inscrit elle-même dans une logique économique et financière d'ensemble de Pôle Emploi qu'il s'agit de restituer afin de comprendre les problématiques de l'établissement IDF.
- Nous remercions la direction pour sa disponibilité à nos demandes. Dans le cadre de notre analyse, nous avons réalisé un entretien « collectif » avec M. Bel (Directeur régional), M. Moubakir (Directeur Régional Adjoint en charge de l'administration, des finances et de la maîtrise des risques) et Mme Cazalet (Responsable des relations sociales).
- Nous en profitons également pour remercier les représentants du personnel pour la confiance qu'ils nous ont accordée. Nous nous tenons à leur disposition pour d'éventuelles demandes de précisions et/ou interrogations sur notre rapport.

Paris, le 25 juin 2018

- Jérôme Bernard, expert comptable
- Arnaud Eymery, directeur associé
- Boris Augros, consultant associé

Préambule : modalités de consultation

- Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (loi Rebsamen), qui regroupe l'ensemble des informations et des consultations récurrentes obligatoires du CE en trois « lots ».



- Ce rapport porte ainsi sur le « lot 2 », traitant de la situation économique et financière de l'établissement Île-de-France de Pôle Emploi, en s'appuyant en particulier sur l'exécution budgétaire 2017 et le budget 2018 de cet établissement et de Pôle Emploi dans son ensemble.
- Afin de caractériser les évolutions et les tendances, nous avons également analysé des données issues d'autres sources :
 - Données Pôle Emploi : les états financiers de PE, données demandées à la direction ;
 - Données publiques : documents préparatoires aux lois de finance (PLF, PLFSS, rapports annuels de performance, projets annuels de performance), rapports financiers de l'Unédic, Rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, données open data PE, données DIRECCTE

Méthodologie, limites du rapport et annonce du plan

Méthodologie

La méthodologie mise en œuvre par DEGEST CE pour son analyse s'appuie sur une double démarche :

- une démarche quantitative consistant à analyser la structure des états financiers ainsi que les principales tendances chiffrées concernant l'établissement Île-de-France au regard de celles concernant le national.
- une démarche qualitative qui s'appuie notamment sur la réalisation d'un entretien collectif avec la direction de l'établissement.

Au regard des attentes des membres du CE, DEGEST CE s'est focalisé en particulier sur les axes suivants :

- Caractéristiques et enjeux des évolutions l'équation économique de PE sur longue période (2012-2017, budget 2018)
- les évolutions de la masse salariale au sein de l'établissement, en regard des évolutions du budget dédié à la masse salariale au niveau national ;
- les impacts, sur la situation économique et financière de l'établissement, de son recours à la sous-traitance et/ou à l'externalisation ;
- les facteurs internes et externes susceptibles d'expliquer les évolutions constatées : territorialisation, schéma immobilier, etc.

Limites

De fortes limites à l'analyse qui relèvent :

- **des délais extrêmement contraints** de notre intervention : désigné le 31 mai 2018 par le CE, notre analyse était à rendre au plus tard le 28 juin, date de la consultation ;
- **de données dont les périmètres et les contenus diffèrent d'une source à l'autre qui s'avèrent donc difficiles à comparer** alors qu'elles portent sur les mêmes sujets, les catégories n'incluant pas toujours les mêmes contenus : ainsi, nous serons amenés à parler de même catégories de dépenses avec des montants différents selon les sources. Nous indiquerons ces limites dans notre rapport, notamment début de la partie II et de la partie III.
- de données transmises tardivement pour certaines.

Annonce de plan

L'équation économique de Pôle Emploi (partie II)

Analyse de la situation économique en Île-de-France au regard du national (partie III)

Vers un nouveau modèle économique pour Pôle Emploi ? (partie IV)

II. L'EQUATION ECONOMIQUE DE POLE EMPLOI : REPERES ET ENJEUX

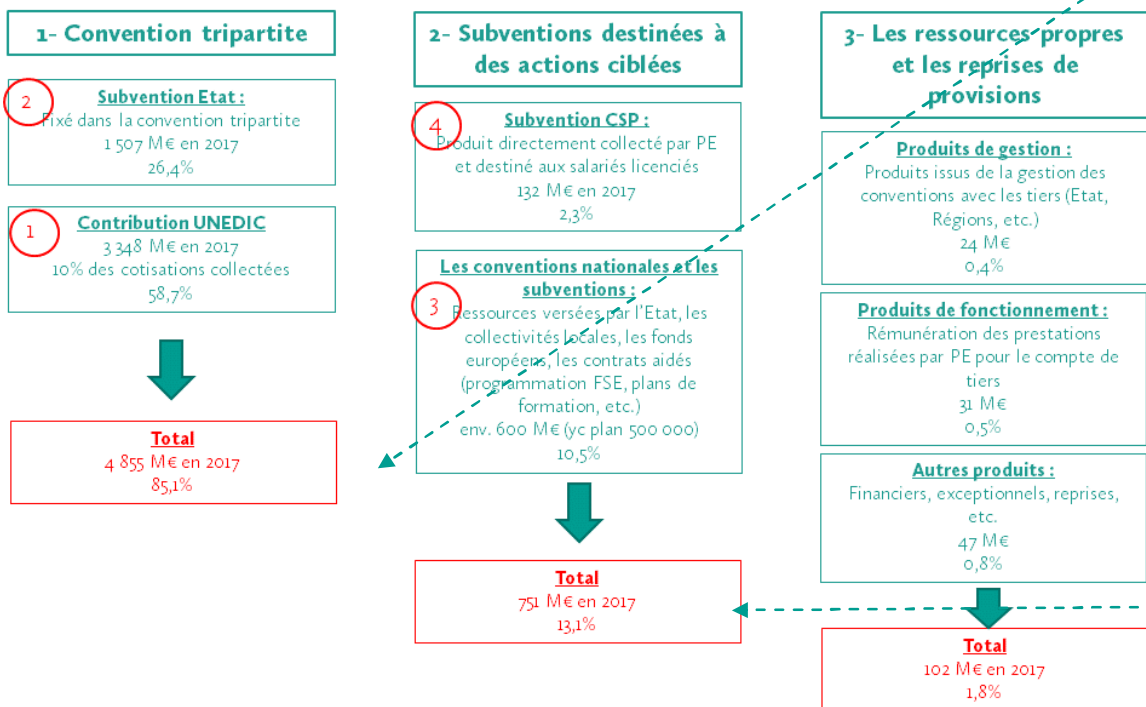
II.1. Budget de PE : des particularités multiples liées à son statut d'opérateur de l'Etat

Pôle Emploi : un statut d'opérateur de l'Etat qui a de multiples répercussions pour l'élaboration de son équation économique

- Pôle Emploi, depuis sa création en 2008, a le statut d'**opérateur de l'Etat**. Ce qualificatif est central pour bien comprendre les particularités de l'équation économique de Pôle Emploi et ses implications pour la lecture et la compréhension des états financiers remis au CE.
- En tant qu'opérateur de l'Etat, Pôle Emploi
 - **exerce, pour le compte de l'Etat, un certain nombre de missions d'intérêt général** –mentionnées dans un tableau récapitulatif page 13 - et occupe une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de l'emploi (principalement le programme budgétaire dit 102 « accès et retour à l'emploi »).
 - ▶ A ce titre, il reçoit des financements en provenance du budget général de l'Etat. Son fonctionnement courant est financé par une subvention pour charges de service public (SCSP) destinée à couvrir les dépenses liées à l'exploitation courante (personnels et fonctionnement).
 - ▶ En contrepartie, l'Etat exerce une fonction de tutelle à son égard et assure le suivi des orientations prises tout en veillant à ce que son action s'inscrive dans la politique publique à laquelle il contribue (source : performance-publique.budget.gouv.fr).
 - **est soumis à des règles d'élaboration budgétaire et de contrôle financier extrêmement strictes** qui engagent tout à la fois le gouvernement (dans un projet de loi de finance – PLF - lui-même encadré par une loi d'orientation des lois de finance - LOLF), les Parlements (dans le vote de la loi de finance initiale – LFI - puis rectificative - LFR) ainsi que des organismes de contrôle (Cour des Comptes, Inspection Générale des Finances et des Affaires Sociales - IGAS, Commissaires aux comptes).
 - ▶ La sincérité des états financiers délivrés ne fait guère de doute. Pour autant, les mécanismes d'élaboration budgétaires sont d'une très grande complexité et peu accessibles au profane comme nous le verrons par la suite.
 - **est cadré par un plafond d'emploi législatif voté par le Parlement** depuis la LFI de 2008 (article 64).
- Ce statut spécifique d'opérateur de l'Etat créé plusieurs « bizarreries » s'agissant des caractéristiques budgétaires et comptables de Pôle Emploi qu'il nous faut bien saisir. Sans être exhaustif, nous en avons recensé 5 que nous détaillons ci-après.

Budget : un cadrage par la convention tripartite mais un budget voté annuellement

Les 3 catégories principales de ressources de Pôle Emploi : près de 60% du financement de Pôle Emploi relève de la contribution UNEDIC



● **En théorie**, l'essentiel du cadrage budgétaire est réalisé au moyen de la convention tripartite 2015-2018 qui prévoit que :

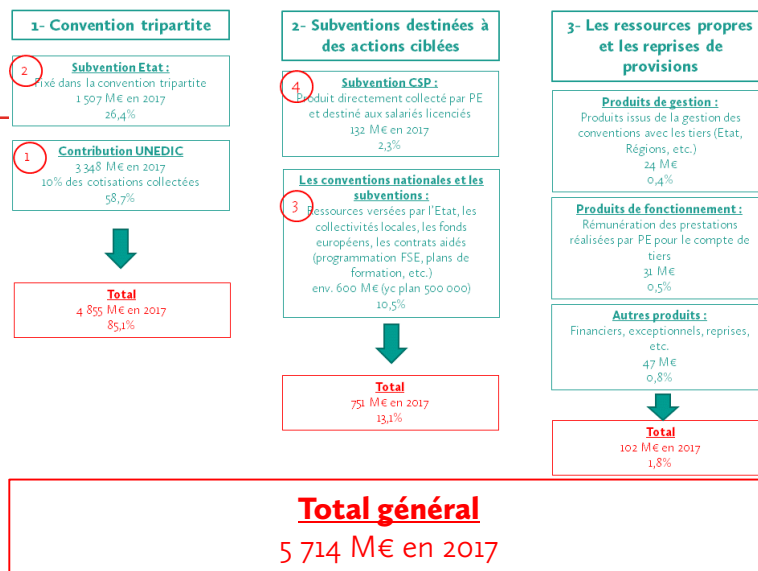
- l'Etat assure à Pôle Emploi une subvention effectivement disponible de 1,507 Md€ annuel pour les dépenses prévues aux sections III et IV du budget (hors cas spécifiques) ;
- l'UNEDIC verse une contribution annuelle égale à 10% de l'assiette des contributions encaissées et calculées sur la base des derniers comptes certifiés pour les dépenses prévues aux sections III et IV du budget.
- A elles deux, ces subventions couvrent plus de 85% des ressources de Pôle Emploi.

● **En pratique**, cette convention tripartite pluriannuelle n'épuise pas le fait que **le budget de PE est voté annuellement, ce qui peut donner lieu à des ajustements** (comme nous le verrons pour le budget 2018) :

- La politique de l'emploi peut évoluer en cours d'année : l'Etat peut ainsi modifier ses priorités et réduire sa subvention unilatéralement malgré ses engagements dans la convention tripartite.
- Des conventions avec l'Etat, des régions et d'autres acteurs peuvent être engagées et évoluer, ce qui va modifier les montants des ressources et donc des dépenses (point 2 ci-contre ; en sus des ressources propres, point 3) :
- ▶ convention bipartite PE – UNEDIC relative aux délégations de service et à la coopération institutionnelle;
- ▶ des conventions de gestion pour le compte de l'Etat, l'Unedic, et d'autres tiers pour la mise en œuvre de différents dispositifs

Des ressources affectées à deux sections de dépenses (III et IV)

- Nous ne représentons pas les dépenses des sections I et II qui n'apparaissent pas dans le compte de résultat de Pôle Emploi). Cf. annexe 1 et 2.
- Les montants ci-contre incluent les produits encaissables et les charges décaissables



● Partie non visible en IDF : les ressources ne sont pas affectées à l'établissement.

● IDF : un centre de « coûts » uniquement (partie visible dans les comptes d'IDF)

Section III – dépenses d'intervention

Prestations visant à favoriser le retour à l'emploi

- Aides dédiées au retour à l'emploi et recours à des organismes privés de placement

Dépenses sur conventions particulières

- Plan 500 000 formations
- CPF (FPSPP)
- Accompagnement et appui CSP
- Autres



Total

616 M€ au budget révisé 2017
10%

Dépenses hors conventions particulières

- Dépenses budget socle : AIF, AFC, AFPR, POEI POEC, prestations externalisées
- Partenariats renforcés
- Maisons de service public
- Serv tél et appui à la transition numérique
- Création et reprise d'entreprises



Total

785 M€ au budget révisé 2017
13%

Total
1319 M€ réalisé 2017 - 23%

Frais de personnel

La masse salariale intègre les actions des conseillers alors que ceux-ci sont chargés de proposer des aides au retour à l'emploi en section III

Total

3260 M€ réalisé 2017
57%

Autres charges de fonctionnement

Loyers, frais liés au personnel, dépenses spécifiques prioritaires (sous-traitance tél, sous-traitance transition numérique, etc.) et dépenses non spécifiques (achats, frais postaux, etc.)

Total

1135 M€ réalisé 2017
20%

Total
4395 M€ réalisé 2017 - 77%

Comptabilité de Pôle Emploi : entre comptabilité publique et comptabilité générale

- Compte tenu du statut spécifique d'opérateur de l'Etat, les états financiers de Pôle Emploi, comme nous venons de le montrer dans le schéma de la page précédente, utilisent une nomenclature comptable qui fait référence à la fois à la comptabilité publique et à la comptabilité générale (privée).
- **Côté comptabilité publique**, nous notons :
 - sur le plan des dépenses, que les états financiers reprennent le distinguo de la comptabilité publique : des dépenses d'intervention (section III), d'un côté et des dépenses de fonctionnement (section IV) de l'autre ; ces sections étant non fongibles. Du côté des dépenses, les charges de personnel sont non fongibles avec le reste de la section IV car reposant sur une enveloppe dédiée.
 - sur le plan des ressources, pour lesquelles les états financiers s'emploient à distinguer les produits par type de financeur public. On remarquera que si les sections de dépenses sont séparées et non fongibles, les ressources sont globalisées. Or, une partie d'entre elles sont fléchées et réservées à la section III ;
 - que les transferts de fonds de l'UNEDIC au titre du versement de l'allocation chômage et de l'Etat et du Fonds de Solidarité au titre des allocations et aides versées ainsi que les cotisations afférentes à ces cotisations n'apparaissent pas dans les comptes de Pôle Emploi (nous ne les avons pas représentés dans le schéma de la page précédente) :
 - ▶ Des sections lui sont dédiées – respectivement sections I et II – si ce n'est les frais de gestion afférents à ces transferts que l'on va retrouver en section IV.
 - ▶ Pour autant, cette activité de transfert pour le compte de l'UNEDIC, de l'Etat et du FS génère de l'activité et de la charge de travail pour PE : on va retrouver la trace de cette activité dans les ressources de PE (les subventions versées par ces autorités pour réaliser ces activités) et dans la section IV au titre des dépenses de fonctionnement que ces activités génèrent en termes de moyens humains ou de fonctionnement. Ces dépenses sont, toutefois, noyées dans cette section IV : on ne peut pister à proprement parler les dépenses selon qu'elles concernent plutôt l'activité générée par les allocations UNEDIC ou les aides de l'Etat ...
 - Conformément à la LOLF, les opérateurs de l'Etat sont tenus de suivre les emplois rémunérés (des ETPT, nous y reviendrons dessus) selon une logique de plafond à ne pas dépasser sur l'année; ce que l'on ne retrouve pas dans les états financiers « classiques ».
- **Côté comptabilité privée générale**, Pôle Emploi présente un compte de résultat et un bilan à part entière validés par un Commissaire aux Comptes :
 - un résultat d'exploitation qui retrace l'équilibre économique de l'activité courante de Pôle Emploi, un résultat financier et un résultat exceptionnel, les trois composant le résultat général et un bilan qui s'attache à présenter l'état des actifs (le patrimoine de Pôle Emploi, ses créances) et des passifs (les fonds propres et les dettes).

Lien entre les activités et missions de Pôle Emploi et les sections comptables

Les missions d'intérêt général de Pôle Emploi (article L5312-1 du Code du Travail)

- Prospection du marché du travail et conseil aux entreprises dans leur recrutement
- Accueil, accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel,
- Service des allocations du régime de l'assurance chômage et du régime de solidarité
- Mise à disposition des actifs d'un ensemble de prestations facilitant leur orientation sur le marché du travail et leur donnant accès à un accompagnement personnalisé à chacune des étapes de leur parcours professionnel
- Mise à disposition des services de l'Etat et de l'UNEDIC des données recueillies et traitées par la nouvelle institution relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi (DE).

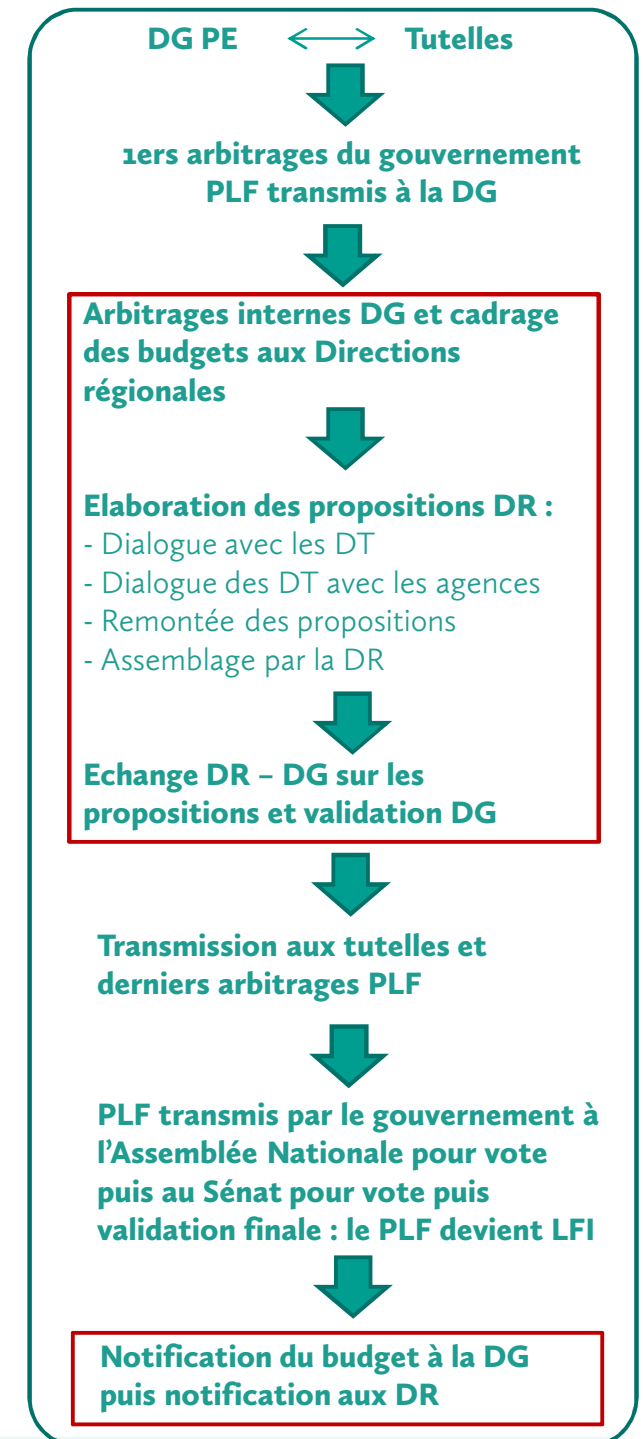
- La section IV retrace donc toutes les dépenses opérationnelles pour faire fonctionner Pôle Emploi dans ses différentes missions. Mais on ne peut suivre les dépenses opérationnelles par type de mission et ainsi piloter les ressources affectées par activité.

Les ressources affectées et les dépenses afférentes

- Ces deux activités génèrent des dépenses opérationnelles (du personnel, des logiciels, des locaux, etc.) retracées **en section IV**. Face à ces dépenses, les ressources sont censées provenir de l'Etat (contribution de service public).
- Versement des allocations stricto-sensu : non visible dans les comptes de PE mais matérialisées dans des tableaux **sections I et II**
- L'activité opérationnelle de versement des allocations génère néanmoins de la charge (des logiciels, des agents dédiés, des bureaux, du recouvrement, etc.) et donc des dépenses. Ces dépenses sont retracées dans la **section IV**. Face à ces dépenses, les ressources proviennent pour l'essentiel des subventions de l'UNEDIC, de l'Etat et du Fonds de Solidarité.
- Versement des prestations stricto-sensu : visibles en **section III**. Les ressources dédiées à ces prestations proviennent des subventions publiques et de conventions spécifiques.
- L'activité opérationnelle de versement de ces prestations génère des dépenses visibles en **section IV**. Mais, certaines de ces dépenses opérationnelles, sont non couvertes par des ressources considérant que les moyens sont déjà à disposition de PE. Par exemple, le plan 500000 formations a été réalisé à iso-ressources.
- Activité (marginale) qui génère des dépenses retracées en **section IV** couvertes par des ressources issues des produits de fonctionnement.

Budget : l'Etat décideur en 1^{er} et dernier ressort

- En tant qu'opérateur de l'Etat, le budget de **Pôle Emploi est voté au Parlement tout en étant validé par le conseil d'administration de PE. Il est donc soumis aux décisions de l'Etat** (prérogatives que lui donne la loi) ... alors même que l'essentiel du financement de l'opérateur ne vient pas de lui mais de l'UNEDIC.
- Les principales étapes de ce processus budgétaire sont retracées ci-dessous et ci-contre et montrent que l'Etat se positionne en décideur en 1^{er} et en dernier ressort :
 - Il faut attendre le cadrage de l'Etat dans le PLF (juillet généralement ; ce cadrage ayant lui-même été préparé en amont par la DG avec les tutelles) pour que la DG transmette ses premières orientations et objectifs aux régions.
 - La DG attend que les régions fassent leurs propositions de budget en septembre à partir des remontées terrain : agences vers DT puis DT vers DR. Dans le même temps, elle attend que cet assemblage réalisée tienne compte des comparatifs de performance financières entre régions afin de déployer les « bonnes pratiques ».
 - En septembre/octobre, la DR fait donc remonter ses propositions à la DG : s'instaure ensuite un dialogue DG – DR sachant que ce dialogue est multirégional du point de vue de la DG. Il s'agit ainsi pour la DG d'arbitrer certaines poches de dépenses entre régions sur la base de l'argumentation motivée des régions et du suivi du respect de certains ratios (évolution des DEFM, m² par agents, etc.).
 - La DG finalise ensuite le bouclage avec l'Etat puis le PLF est mis en débat d'abord à l'Assemblée Nationale puis au Sénat avant que la LFI ne soit ratifiée. Une fois la loi ratifiée, les notifications de dépenses en sections III et IV sont, elle-même, notifiées à la DG – le budget est alors voté en conseil d'administration - puis aux régions qui peuvent ainsi évaluer l'écart final entre leurs demandes premières et la réalité des budgets à disposition. Charge à elles de s'adapter si des écarts apparaissent.
 - Cette modalité budgétaire, où l'Etat intervient en premier et dernier ressort, lui permet ainsi de déterminer sa subvention de manière *ad hoc* d'autant plus que la contribution de l'UNEDIC est connue d'avance (puisque'elle est calculée sur les cotisations en N-2). **Dit autrement, l'Etat dispose d'un poids politique et stratégique (pour le financement des sections III et IV) bien supérieur à son poids financier** comme nous le verrons, ce malgré les engagements de la convention tripartite.



Pôle Emploi ne maîtrise pas le niveau de ses ressources : la nécessité d'adapter la charge aux moyens

- Les analyses précédentes nous montrent que PE ne maîtrise finalement que peu le niveau de ses ressources, qui, pour l'essentiel, sont donc décidées en dehors de lui (même si l'action de la DG est de faire du lobbying auprès des acteurs publics pour obtenir les financements nécessaires à son action). Ce fait devrait même se renforcer avec les réformes en cours de l'Assurance Chômage : la fiscalisation d'une partie du financement de l'AC va accentuer le rôle de l'Etat.
 - Il n'y a pas de vente de produits et donc d'enregistrement d'un chiffre d'affaires : PE enregistre quelques ressources propres mais qui sont très marginales (moins de 2% comme nous le verrons plus loin).
- Cette singularité (certes évidente) produit une **conséquence majeure pour le processus budgétaire interne et notamment en IDF** :
 - Le budget décliné en région n'est pas construit sur la base de la recherche d'une adaptation des moyens à la charge mais plutôt selon **une logique inverse : adapter la charge aux moyens**.
 - Cette conséquence est bien rappelée par la convention tripartite en page 31 : « *Pendant la durée de la présente convention, l'équilibre financier de Pôle Emploi est assuré par une maîtrise de ses dépenses tout en préservant le niveau d'aides et d'accompagnement des demandeurs d'emploi [...].* » Le suivi de la section IV et sa maîtrise revêtent donc un enjeu capital pour l'équilibre financier de PE.
 - Ces moyens sont déclinés, en réalité, sous la forme de **plafonds de ressources octroyés par la DG**, tantôt fongibles, tantôt non, selon les cas. En fonction de ces plafonds alloués par la DG (qui réalise l'arbitrage des ressources du PLF entre DR), charge à la DR d'optimiser son service. La proposition de budget de la DR est donc une proposition visant « à rentrer dans les clous », à montrer sa capacité respecter le niveau de dépenses qui lui est alloué (même si chaque DR on l'imagine bien va chercher à négocier des marges de manœuvre).
 - La matérialisation de ce processus est visible dans les termes utilisés dans la documentation remise au CE : on y parle **d'exécution budgétaire** dans le sens où la performance de la DR est mesurée par sa capacité à bien exécuter son budget, c'est-à-dire à bien adapter ses dépenses au regard de ses engagements budgétaires (veiller à ne pas surconsommer ses engagements comme à ne pas les sous-consommer).

Des moyens humains cadrés par une enveloppe dédiée (1/2)

- Cette nécessité pour PE d'adapter sa charge aux moyens est d'autant plus forte, qu'en réalité, la ressource première de Pôle Emploi, son personnel, est elle-même **cadrée par une enveloppe dédiée à laquelle l'opérateur doit se conformer strictement**. Cette enveloppe d'effectifs distingue :
 - les effectifs équivalent temps plein travaillés (ETPT) **au plafond** qui sont financés sur le budget de l'Etat et qui comprennent des CDI et des CDD ;
 - **les ETPT hors plafond** qui sont financés sur d'autres conventions et qui comprennent essentiellement des CDD et des contrats aidés.
- Cette notion d'ETPT est une notion d'une très **grande complexité** :
 - Dans l'esprit de la LOLF qui a initié le concept, la notion d'ETPT est avant tout budgétaire : il faut que PE et donc la DR IDF, accostent en fin d'année au niveau d'ETPT budgété en moyenne lissée sur 12 mois. L'enjeu est donc de piloter la consommation des emplois au plafond tout au long de l'année afin de ne pas dépasser ce plafond en fin d'année.
 - ▶ Dans l'exemple ci-contre tiré du site performance-publique.gouv.fr, en août, les ETPT mensuels sont inférieurs au plafond mais les ETPT moyens annualisés sont supérieurs. Au contraire, en novembre et en décembre, les ETPT mensuels sont supérieurs au plafond mais les ETPT annualisés sont inférieurs : la consommation des ETPT est donc sous le plafond, l'objectif étant de s'en rapprocher le maximum sans le dépasser.
 - La difficulté vient donc de ce que ce niveau de consommation des ETPT ne renseigne pas sur le volume exact des effectifs réellement présents opérationnellement :
 - ▶ Des écarts et des incompréhensions peuvent d'ailleurs naître à cet endroit puisque les ETPT sont systématiquement inférieurs aux effectifs physiques (cf. définitions ci-contre). De fait, on peut avoir le paradoxe d'une baisse du plafond d'ETPT sans nécessairement avoir une diminution de l'effectif physique.
 - ▶ Comment est-ce possible ? Tout simplement par le jeu des entrées et sorties d'emploi en cours d'année et de la durée plus ou moins longue d'attribution des postes ainsi libérés (la notion d'ETPT tenant compte de la période d'activité et donc des dates d'entrées et de sorties en emploi au cours de l'année civile). Bien entendu, passé un certain niveau, ce jeu finit par produire des effets sur les effectifs physiques. Mais la marge de manœuvre est d'autant plus forte que le taux de turn-over est élevé ; ce qui est le cas en IDF comparativement à d'autres régions.

Effectifs physiques, ETP, ETPT : quelles différences ?

- **Effectifs physiques** : il s'agit des personnes physiques occupant un poste de travail à une date donnée
- **ETP** : cette unité prend en considération la quotité de travail mais pas la durée d'activité. Une personne travaillant à temps partiel à 80% compte pour 0,8 unité.
- **ETPT** : permet d'inclure la période d'activité sur l'année civile. Une personne qui n'a pas travaillé du 1^{er} janvier au 30 juin puis a travaillé à 80% le reste de l'année comptera pour $0,8 \times 0,5 = 0,4$.

	ETPT mensuels	ETPT moyens proratisés à la période observée	plafond annuel d'autorisation d'emplois
janvier	1.399,50	1.399,50	1.392
février	1.400,20	1.399,85	1.392
mars	1.395,30	1.398,33	1.392
avril	1.399,40	1.398,60	1.392
mai	1.399,10	1.398,70	1.392
juin	1.395,20	1.398,12	1.392
juillet	1.397,52	1.398,03	1.392
août	1.380,23	1.395,81	1.392
septembre	1.370,34	1.392,98	1.392
octobre	1.371,41	1.390,82	1.392
novembre	1.395,12	1.391,21	1.392
décembre	1.395,07	1.391,53	1.392

Des moyens humains cadrés par une enveloppe dédiée (2/2)

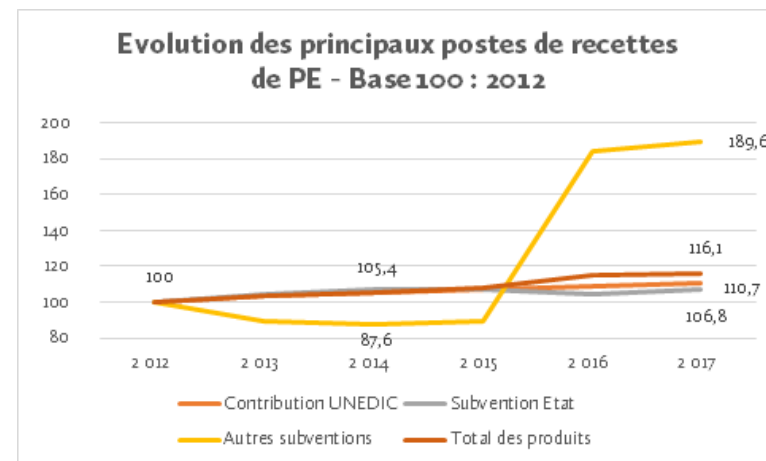
- En outre, cette enveloppe en ETPT doit elle-même accoster au regard de la masse salariale budgétée. Il s'agit donc de faire correspondre deux objectifs : celui de respecter à la fois les plafonds en ETPT et la dépense salariale budgétée. Nous l'avons vu l'accostage des ETPT se gère en fonction des mouvements d'entrée et de sortie du personnel mais ces mouvements génèrent eux-mêmes des différences dans les salaires : ceux qui rentrent n'ont pas nécessairement le même salaire que ceux qui en sortent... Bref, on imagine la complexité de l'exercice qui nécessite une véritable capacité d'ingénierie de gestion sociale.
- Enfin pour corser le tout, rappelons le principe de fongibilité asymétrique. En clair, le partage CDI-CDD notifié peut être modifié au profit de CDD dès lors que les mouvements d'entrée/sortie de CDI aboutissent à une sous-consommation de l'enveloppe annuelle des CDI en ETPT.
- **Deux conséquences** peuvent être tirées de toute cette analyse :
 - **D'une part, dans ce processus initié par la LOLF, le personnel n'est vu – par le prisme comptable budgétaire – que comme une dépense qu'il s'agit d'exécuter alors qu'il pourrait être vu comme une ressource** : on ne va pas adapter les effectifs (vus comme une ressource) à la charge (missions de service public) mais plutôt la charge aux effectifs (vus comme une dépense : ici, on dit qu'on consomme une dépense) puisque l'objectif majeur est de bien exécuter le budget. Bien entendu, dans un contexte de montée du chômage de masse, cette remarque est centrale : elle sous-entend que des gains de productivité importants peuvent être réalisés alors que la charge (le nombre de chômeurs) augmente ...
 - **D'autre part, l'Etat définit lui-même à la fois les missions et les objectifs** (bien qu'il n'en soit pas le principal contributeur financier) ... tout en calibrant le niveau des moyens humains, à l'unité près afin de respecter ses objectifs de maîtrise de la dépense publique.
 - ▶ Il n'est, d'ailleurs, pas rare que Pôle Emploi voit ses missions augmenter (plans gouvernementaux successifs en faveur de la formation, par exemple) sans que le niveau de ses ETPT n'ait varié.

II.2. L'équation économique de Pôle Emploi : principaux enjeux

II.2.1. L'évolution des ressources : une hausse à nuancer fortement

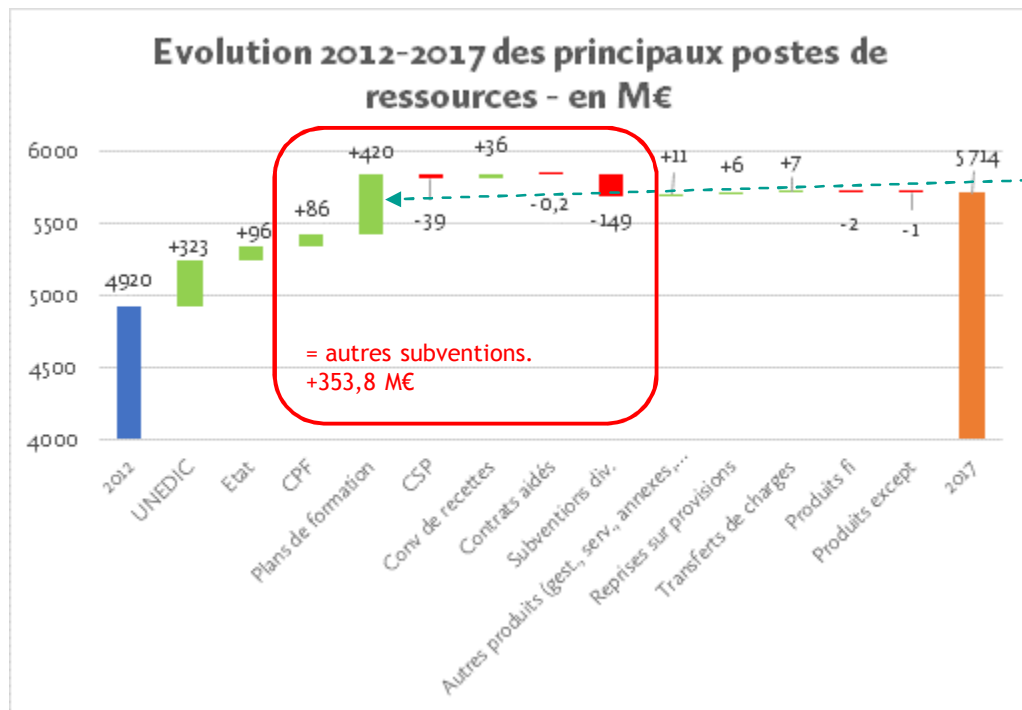
Sur la période 2012-2017, des ressources en forte progression ...

Réalisé en M€	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Produits d'exploitation	4 911	5 085	5 171	5 276	5 634	5 708
Contribution UNEDIC	3 025	3 138	3 187	3 242	3 301	3 348
Subvention Etat	1 412	1 469	1 507	1 507	1 478	1 508
Autres subventions	396	353	347	353	728	751
- dont financement du CPF				77	103	86
- dont plan formations (30 000/100 000/500 000)		50	50	32	417	420
- dont accompagnement CSP	171	193	188	176	114	132
- dont conventions de recettes	50	39	53	46	71	86
- dont contrats aidés (CAE et contrats d'avenir)	13	14	16	16	14	13
- dont autres (plan sommet de crise, ANI Jeunes, etc.)	162	57	40	7	8	13
Produits de gestion	20	28	26	30	39	24
Prestations de services	6	10	9	6	4	6
Produits des activités annexes	5	4	5	4	4	5
Production immobilisée	12	12	14	14	17	20
Autres produits	5	7	5	7	4	4
Reprises sur provisions	26	54	58	104	52	32
Transferts de charges	4	10	14	8	6	11
Produits financiers & reprises sur provisions	2	2	2	1	0	0
Produits exceptionnels	7	6	10	57	7	6
Total des produits	4920	5093	5183	5334	5641	5714
Réalisé en %	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Produits d'exploitation	99,8%	99,8%	99,8%	98,9%	99,9%	99,9%
Contribution UNEDIC	61,5%	61,6%	61,5%	60,8%	58,5%	58,6%
Subvention Etat	28,7%	28,8%	29,1%	28,3%	26,2%	26,4%
Autres subventions	8,0%	6,9%	6,7%	6,6%	12,9%	13,1%
- dont financement du CPF	0,0%	0,0%	0,0%	1,4%	1,8%	1,5%
- dont plan de formations	0,0%	1,0%	1,0%	0,6%	7,4%	7,4%
- dont accompagnement CSP	3,5%	3,8%	3,6%	3,3%	2,0%	2,3%
- dont conventions de recettes	1,0%	0,8%	1,0%	0,9%	1,3%	1,5%
- dont contrats aidés (CAE et contrats d'avenir)	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
- dont autres	3,3%	1,1%	0,8%	0,1%	0,1%	0,2%
Produits de gestion	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,4%
Prestations de services	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%
Produits des activités annexes	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Production immobilisée	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Autres produits	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Reprises sur provisions	0,5%	1,1%	1,1%	2,0%	0,9%	0,6%
Transferts de charges	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%
Produits financiers & reprises sur provisions	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Produits exceptionnels	0,1%	0,1%	0,2%	1,1%	0,1%	0,1%
Total des produits	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%



- Les ressources de PE ont atteint **un niveau « record » depuis la création de PE : 5,7 Mds€ en 2017.**
- Cela représente **une hausse de +800 M€ (+16%)** entre 2012 et 2017.
- En cumulé sur la période 2012-2017, c'est près de 32 Mds€ qui ont été alloués par les pouvoirs publics à Pôle Emploi.
- 3 postes constituent 98% des recettes, les autres ressources étant minimes et relativement stables dans le temps.
- NB : tantôt, nous parlons, dans notre texte, de ressources, de recettes ou de produits : nous utilisons indistinctement ces termes avec le même sens.

... mais largement induites par les effets du plan 500 000 formations



Sources : Etats financiers de Pôle Emploi, 2015-2017 ; Rapport Sextant, CCE, 2016

- A noter la hausse non négligeable liée à la mise en place du Compte Personnel de Formation (CPF).
- **La variation négative liée aux autres subventions** s'explique par l'arrêt des dispositifs tels que Plan sommet de crise, ANI Jeunes, évolution des modalités de financement du FSE, etc.

- Cette augmentation des recettes de PE masque, toutefois, plusieurs évolutions contradictoires :

- Plus de la moitié de cette hausse s'explique par **un effet conjoncturel lié au plan 500 000 formations** (qui a fait suite aux plans 30 000, 100 000, 40 000 formations) initié en 2016 et reconduit en 2017, pour lequel Pôle Emploi a joué, comptablement, un simple rôle de transfert de subventions : pire, ce plan a coûté 30 M€ à PE en 2016 (l'Etat a demandé à PE de participer à hauteur de 30 M€ à son financement).
- **La contribution Unédic** est le 2^{ème} poste qui a le plus augmenté (+323 M€) : cela est dû, pour l'essentiel, à la hausse des cotisations encaissées.
 - ▶ A noter le caractère pro cyclique du mécanisme de financement de PE par l'Unédic puisque les ressources ont tendance à augmenter quand le chômage baisse et à diminuer quand le chômage augmente.
- **L'Etat**, finalement, est un faible contributeur à cette hausse, +96 M€.
 - ▶ Son poids financier, au regard de la contribution Unédic, ne cesse de diminuer : il ne représente à peine plus d'un quart des ressources totales de PE.
 - ▶ Il cherche par différents moyens à réduire ses subventions malgré ses engagements dans la convention tripartite comme nous le verrons plus loin : -30 M€ en 2016 et -49,6 M€ au budget 2018.
 - ▶ Il est à craindre que si la situation du chômage s'améliore et que le système de financement à hauteur de 10% par l'Unédic persiste, l'Etat ne réduise ses subventions à l'avenir.

En réalité, hors plan 500 000 formations, les produits de l'opérateur sont relativement stables depuis 2014

Réalisé en M€	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Produits d'exploitation	4 911	5 135	5 221	5 276	5 634	5 708
Contribution UNEDIC	3 025	3 138	3 187	3 242	3 301	3 348
Subvention Etat	1 412	1 469	1 507	1 507	1 478	1 508
Autres subventions	396	403	397	353	728	751
- dont financement du CPF				77	103	86
- dont plan 500 000 formations					417	420
- dont plan 30 000 formations / 100 000 formations / 40 000 formations		50	50	32		
- dont accompagnement CSP	171	193	188	176	114	132
- dont conventions de recettes	50	39	53	46	71	86
- dont contrats aidés (CAE et contrats d'avenir)	13	14	16	16	14	13
- dont autres (plan sommet de crise, ANI Jeunes, RJ LJ, etc.)	162	107	90	7	8	13
Produits de gestion	20	28	26	30	39	24
Prestations de services	6	10	9	6	4	6
Produits des activités annexes	5	4	5	4	4	5
Production immobilisée	12	12	14	14	17	20
Autres produits	5	7	5	7	4	4
Reprises sur provisions	26	54	58	104	52	32
Transferts de charges	4	10	14	8	6	11
Retraitements de comparabilité	46	74	59	113	529	519
- dont financement du CPF	-	-	-	77	103	86
- dont plan 500 000 formations	-	-	-	-	417	420
- dont autres plans de formation	-	50	50	32	-	-
- dont Plan sommet de crise, ANI Jeunes, RJ LJ	46	24	9	4	8	13
Produits d'exploitation retraités	4 865	5 061	5 163	5 163	5 106	5 189

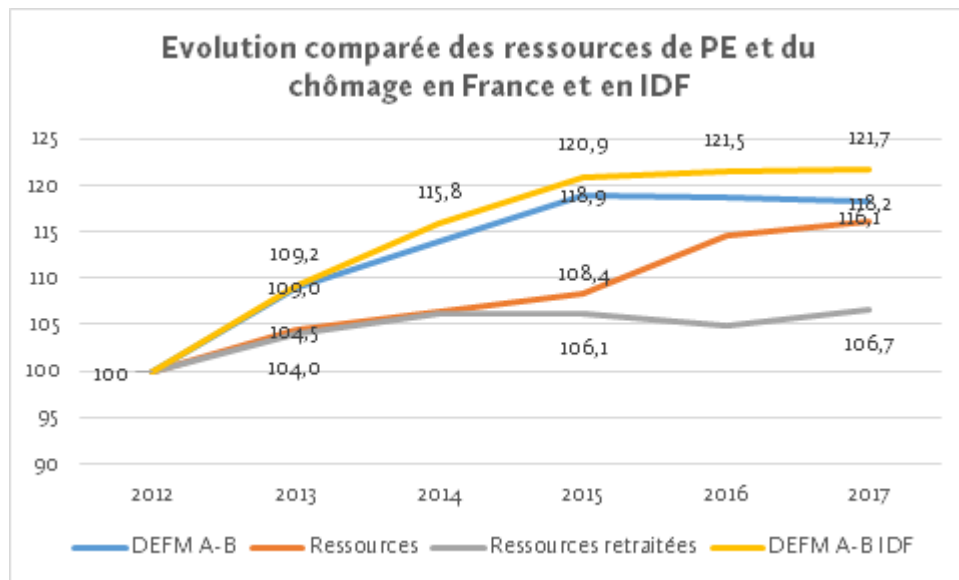
Sources : Etats financiers de Pôle Emploi, 2015-2017 ; Rapport Sextant, CCE, 2016

- **La hausse des ressources montre donc qu'une fraction croissante est liée au poste « autres subventions ».** Ce poste rassemble différentes subventions d'acteurs publics (dont l'Etat) et des partenaires sociaux agissant pour le financement de dispositifs d'intervention ciblés en faveur des chômeurs.
- Ces subventions, bien davantage que la contribution Unédic ou la subvention de l'Etat, sont assez évolutives au cours du temps au gré des politiques de ces acteurs.
 - Notamment, l'Etat a financé des plans massifs ces dernières années pour lesquels PE a joué le rôle de bras armé : des plans de formation, un plan sommet de crise, etc.
- Ces subventions ont donc un caractère conjoncturel qui mérite d'être retraité ; ce qui contribue à nuancer la hausse des recettes de PE.
- **En effet, retraitée des effets du plan 500 000 formations et d'autres subventions (cf. tableau ci-contre), cette hausse n'est plus que de :**
 - **+6,7% depuis 2012.**
 - **+0,5% même depuis 2014, qui montre une stabilité ces 4 dernières années.**
 - **-0,7% si l'on raisonnait en € constant, hors effet inflation depuis 2014 !**

Evolution des principaux postes de recettes 2015-2017

	Etat	Unédic	CSP	CPF	Conv° de formations	Subventions	Pdts de personnel
2015	Stable	+55,2 M€ : hausse des contributions encaissées	-11,7 M€ : baisse des adhérents au dispositif	+76,5 M€ : mise en œuvre du dispositif	-50 M€ : arrêt du plan 100000 formations -30 M€ : arrêt de l'ANI Jeunes +31,7 M€ : mise en œuvre du plan 40000 formations	-42,9 M€ : arrêt des conv° régionales -6,6 M€ : arrêt de l'ancienne programmation FSE mais +36,2 M€ : nouvelle programmation FSE et IEJ 2014-2020	-10 M€ : diminution des produits Uniformation liés à la prise en charge des formations internes
	1507 M€	3242,3 M€	181,6 M€	75,6 M€	111 M€	64,9 M€	40,04 M€
2016	-29,3 M€ : annulation de crédits dans le cadre de la participation fi de PE au plan 50000 formations	+58,8 M€ : hausse des contributions encaissées	-49,2 M€ : baisse des adhérents au dispositif et nouvelle méthode de comptabilisation dans le cadre de la nouvelle convention	+26,2 M€ : effet dotation de 100h décidée par les partenaires sociaux	+417,45 M€ : plan 500000 formations -31,7 M€ : arrêt du plan 40000 formations	+23,8 M€ : poursuite de la montée en charge du FSE – IEJ accompagnement global et intensif des jeunes	-2,4 M€ : effet Uniformation et baisse de la vente des fournitures d'accès aux données dans le cadre de la convention AGS
	1477,7 M€	3301,1 M€	126,9 M€	102,8 M€	417,5 M€	91,4 M€	37,6 M€
2017	+29,3 M€ : retour au montant défini dans la convention tripartite	+47 M€ : hausse des contributions encaissées	+ 5,3 M€ : effet nouvelle méthode de comptabilisation dans le cadre de la nouvelle convention et hausse du retour à l'emploi	-37,8 M€ : baisse du nombre de formations et de la durée de celles éligibles +22,1 M€ : régularisation au titre de 2016	-178,2 M€ : fin du plan 500000 formations pour les formations commencées en 2016 et dénouées en 2017 +181 M€ : reconduction du plan en 2017	+19 M€ : poursuite de la montée en charge du FSE – IEJ accompagnement global et intensif des jeunes	+10,7 M€ : effet Uniformation et hausse de la production immobilisée
	1507 M€	3348,1 M€	132,1 M€	86,3 M€	420,3 M€	109,2 M€	48,3 M€

Des ressources (hors effet plan 500 000) qui évoluent beaucoup moins vite que le chômage (1/2)



Sources : Etats financiers de Pôle Emploi, 2015-2017 ; Rapport Sextant, CCE, 2016 ; site internet de Pôle Emploi

- Globalement, de 2012 à 2017, le nombre de DEFM de catégories A et B a augmenté de +18,2% en France métropolitaine et de +21,7% en IDF.
 - Toutes catégories confondues, le nombre de DEFM augmente plus vite encore : de l'ordre de +25 à +26%.
- Dans le même temps, le total des recettes a augmenté de +16,1 %. Mais retraitée des effets du plan 500 000 formations et d'autres subventions, la hausse n'est plus que de +6,7%, soit **un rythme près de trois fois moindre que la hausse du chômage**.
- Cette situation montre toute l'exigence qui pèse sur les ressources de PE : le décalage est patent entre
 - la hausse annuelle moyenne des ressources à périmètre comparable : + 1,3%
 - la hausse annuelle moyenne des chômeurs : +3,4%
- D'une manière générale, les ressources de PE (la dotation globale de la collectivité) rapportées à chaque chômeur (€ de ressources / chômeur) ont diminué de :
 - -1,3% au global;
 - -9,7% à périmètre comparable.

Nombre de demandeurs d'emploi en France métropolitaine										
Unités : nombre de demandeurs, variation en % / Source : Pôle emploi	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Catégorie D		Catégorie E	
	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle
2012	2 982 853	nd	589 307	nd	861 690	nd	246 715	nd	362 845	nd
2013	3 255 817	9%	638 010	8%	910 488	6%	266 868	8%	358 256	-1%
2014	3 406 917	5%	663 664	4%	987 927	9%	277 322	4%	391 156	9%
2015	3 545 144	4%	702 028	6%	1 131 316	15%	278 264	0%	397 043	2%
2016	3 515 522	-1%	721 433	3%	1 220 481	8%	301 044	8%	427 095	8%
2017	3 484 202	-1%	737 433	2%	1 351 452	11%	296 678	-1%	412 759	-3%
Evolution 2017/2012	17%		25%		57%		20%		14%	
Evolution 2017/2012 en moyenne par an	3%		5%		9%		4%		3%	

Nombre de demandeurs d'emploi en Ile-de-France										
Unités : nombre de demandeurs, variation en % / Source : Pôle emploi	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Catégorie D		Catégorie E	
	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle	Nombre	Evolution annuelle
2012	555 650	nd	92 465	nd	129 407	nd	32 110	nd	48 323	nd
2013	607 981	9%	100 019	8%	135 392	5%	34 887	9%	47 668	-1%
2014	645 093	6%	105 480	5%	147 123	9%	35 516	2%	52 453	10%
2015	671 968	4%	111 918	6%	164 727	12%	37 048	4%	55 004	5%
2016	671 130	0%	116 153	4%	175 858	7%	41 772	13%	59 443	8%
2017	669 725	0%	119 212	3%	191 424	9%	40 964	-2%	56 941	-4%
Evolution 2017/2012	21%		29%		48%		28%		18%	
Evolution 2017/2012 en moyenne par an	4%		5%		8%		5%		3%	

II.2.2. L'évolution des dépenses : repères sur les marges de manœuvre de PE et impacts sur l'équation économique de l'opérateur

Une équation contrainte

- C'est donc dans ce contexte que l'équation économique de PE doit s'interpréter : celui d'un accroissement des ressources tout relatif (retraitée des effets des plans de formation conjoncturels) au regard de l'évolution du chômage en France.
- Cette contrainte oblige bien entendu PE à être très attentif à la consommation de son budget et donc à la maîtrise de ses dépenses : **l'enjeu a été de faire en sorte que l'évolution des charges ne suive pas le même rythme que la hausse du chômage.**
- Dans le même temps, les objectifs indiqués dans la convention tripartite nous rappellent que: « *Pendant la durée de la présente convention, l'équilibre financier de Pôle Emploi est assuré par une maîtrise de ses dépenses tout en préservant le niveau d'aides et d'accompagnement des demandeurs d'emploi [...].* » En clair, la convention invite à ne pas « rechigner » à dépenser le budget en section III appelant donc implicitement PE à jouer sur le niveau de ses charges en section IV ... en sachant que la loi lui définit le niveau de ses effectifs au plafond.
- Précisément, comment ont évolué ces dépenses et comment PE a-t-il pu faire face à cette logique en étau ? Avant de rentrer dans l'analyse, il convient de rappeler que cette contrainte ne peut s'interpréter qu'au regard des contextes budgétaires annuels issus du vote du Parlement :
 - L'Etat et les acteurs publics ont introduit de nombreux dispositifs ces dernières années ou en ont changé les règles de financement ce qui a mis parfois PE en situation délicate ;
 - L'Etat a accentué la pression sur PE à la fois en revenant sur ses engagements de subventions (en 2016 et en 2018) et en présentant régulièrement des **budgets non équilibrés comme le montrent les tableaux ci-dessous, invitant donc PE à réaliser en cours d'année l'équilibre.**
 - Certaines années, cet équilibre n'a pas été possible (2012 et 2016) : néanmoins, l'évolution des postes nous informe des leviers utilisés côté dépenses : les charges de d'intervention, conformément à la convention ont augmenté de +48,5% (à périmètre comparable, hors effet plan 500 000 la hausse est bien plus modérée) alors que dans le même temps les charges de personnel ont cru de +10,8% et celles de fonctionnement n'ont augmenté que de +4,1%. Plus précisément, les principaux postes de dépenses et leurs évolutions sont rappelées dans les pages suivantes.

Budget - en M€						
	B2012	B2013	B2014	B2015	B2016	B2017
Ressources de l'Etat	1 360	1 467	1 507	1 507	1 507	1 667
- dont subventions de l'Etat	1 360	1 467	1 507	1 507	1 507	1 507
- dont crédits d'intervention (transferts)						160
Autres subventions	3 297	3 138	3 519	3 572	3 624	3 650
Ressources propres et autres	76	375	20	19	25	15
Total des produits	4 733	4 980	5 047	5 098	5 156	5 331
Charges de personnel	2 940	3 094	3 145	3 205	3 230	3 245
Fonctionnement	1 054	1 082	1 069	1 078	1 063	1 080
Intervention	798	816	837	824	863	1 007
Total des charges	4 792	4 992	5 052	5 107	5 156	5 331
Résultat budgété	- 59	- 12	5	9		
Résultat réalisé	- 57	69	6	28	- 89	1
Ecart	2	81	11	37	- 89	1

Sources : Rapport annuel de performance, 2012 à 2017, annexé au projet de loi de finance rectificative www.performance-publique.gouv.fr ; Etats financiers de Pôle Emploi, 2015-2017 ; Rapport Sextant, CCE, 2016 ; Rapports d'exécution budgétaire et bilans financiers de Pôle Emploi de 2015 à 2017 ; Budget Pôle Emploi de 2015 à 2018.

Un contexte qui met PE en situation atypique : une structure aux fonds propres négatifs

Actifs (M€)	2 014	2 015	2 016	2 017
Actif immobilisé	690,7	663,3	643,8	629,1
Immobilisations incorporelles	160,8	162,4	167,8	170,4
- logiciels	150,1	141,9	154,1	150,8
- Immo en cours	10,7	20,5	13,7	19,5
Immo corporelles	493,8	457,4	424,7	399,6
- Terrains et constructions	128,7	101,2	98,3	93,4
- Installations techniques et ag	238,6	220,7	212,3	189,6
- Matériel informatique	60,8	62,1	55,2	51,8
- Mobilier de bureau et autres	54,3	57,3	56,5	59,0
- Immo en cours	11,4	16,0	2,4	5,7
Immo financières	36,1	43,5	51,3	59,2
Actif circulant	1 412,4	1 309,3	1 569,4	1 495,9
Fournisseurs débiteurs	5,9	5,2	17,4	9,9
Créances	680,2	647,0	1 178,5	776,8
- demandeurs d'emploi	1,9	2,1	2,7	3,4
- employeurs	19,8	18,3	18,0	17,2
- Etat	243,2	317,5	646,7	448,2
- Unédic	415,2	309,1	511,0	308,0
Autres créances	63,5	153,8	120,5	192,2
Valeurs de placement	141,5	90,6	100,4	100,1
Disponibilités	521,3	412,7	152,6	416,9
Charges constatées d'avances	55,3	51,4	51,5	48,2
Total actif	2 158,4	2 024,0	2 264,7	2 173,2

Passifs (M€)	2 014	2 015	2 016	2 017
Capitaux propres	-193,2	-165,9	-256,6	-255,2
Report de solde et réserves	-198,9	-193,6	-167,3	-256,7
Résultat de l'exercice	5,7	27,8	-89,2	1,4
Provisions risques et charges	487,1	447,6	410,5	440,1
Dettes	1 850,3	1 723,1	1 975,6	1 896,3
Concours bancaires courants	0,3	0,2	5,0	4,5
Dettes financières divers	0,2	0,2	0,2	0,2
Employeurs comptes créditeur	2,3	1,6	1,3	1,0
Dettes demandeurs d'emploi	326,6	307,9	325,4	301,3
Dettes fiscales et sociales	810,2	825,9	840,1	865,2
Dettes fournisseurs	433,9	340,7	579,8	453,4
Etat	14,5	14,7	7,5	8,6
Unédic	82,3	49,8	34,5	19,1
Autres dettes	180,1	182,2	181,9	243,1
Produits constatés d'avance	14,3	19,1	135,1	92,1
Total passif	2 158,4	2 024,0	2 264,7	2 173,2

Source : Etats financiers de Pôle Emploi, 2015 à 2017

- Avant d'analyser ces leviers, observons que ce contexte économique contraint a mis PE dans une situation pour le moins « atypique » :

- L'accumulation des résultats négatifs depuis sa création (2009, 2010, 2011, 2012 et 2016) a conduit à absorber toutes les réserves de l'opérateur : de fait, **ses fonds propres sont négatifs**, à hauteur de -255 M€.(c'est-à-dire ses ressources durables censées financer son actif de long terme – son patrimoine immobilier, ses logiciels, ses bureaux, etc.).

Dans ce contexte, PE doit se financer par de l'endettement sans toutefois avoir recours à la dette financière.

L'essentiel de cette dette est composée de 4 postes :

- Les autres dettes (243 M€)** : principalement des avances au titre du CSP de la part du FPSPP, des frais de gestion à payer à l'ACOSS, des charges à payer sur les aides employeurs à l'Etat, des sommes à reverser aux OPS pour le dispositif GUSO ;
- Les dettes auprès des demandeurs d'emplois (301 M€)** : allocations et aides à payer pour le compte de l'Etat (section II); aides PE section III ;
- Les dettes auprès des fournisseurs (453 M€)** : factures à payer ou non parvenues, charges à payer sur frais pédagogiques ou sous-traitants, etc. ;
- Les dettes fiscales et sociales (865 M€)** : provisions pour congés et CET, charges sociales et fiscales sur provisions, etc.

- Il ressort que le moyen de financer ces pertes s'est fait principalement par un jeu de décalage entre les encaissements et les décaissements (dettes – créances) auprès des acteurs mentionnés ci-dessous. En gros, pour donner une image : c'est comme si PE « *traînait davantage des pieds* » pour régler ses factures (sans que nous ne puissions précisément dire auprès de qui) ...

Ce que PE possède : ses actifs, son patrimoine

La façon dont PE finance ce qu'il possède : son passif composé de ses fonds propres et dettes

Les dépenses : principales catégories et ordres de grandeur

Section III – dépenses d'intervention

1317,2 M€* en 2017
885 M€ budget 2018 (-33%)

Dépenses sur conventions particulières

- Plan 500 000 formations
- CPF (FPSPP)
- Accompagnement et appui CSP
- Autres

616 M€ budget révisé 2017
100,6 M€ budget 2018 : -84%

Dépenses hors conventions particulières

- Dépenses budget socle : AIF, AFC, AFPR, POEI POEC, prestations externalisées
- Partenariats renforcés
- Maisons de service public
- Serv tél et appui à la transition numérique
- Création et reprise d'entreprises

785 M€ budget révisé 2017
785 M€ budget 2018

=

Aides

- Mobilité
- Dév des compétences dont AFC, AIF, etc. (coûts pédagogiques, subventions, VAE, aides à la mobilité formation, RFPE)
- Aides à l'embauche

999 M€ réalisé 2017
Données budget 2018 non disponibles

Prestations externalisées

- Prestations sous-traitées
- Partenariats renforcés
- Services téléphoniques et services en lignes

310,7 M€ réalisé 2017
Données budget 2018 non disponibles

Section IV – dépenses de fonctionnement

4171 M€* en 2017
4170 M€ budget 2018 (stable)

Frais de personnel

3260 M€ et 46 414 ETPT au plafond – réalisé 2017
3249 M€ (-0,3%) et 46 445 ETPT au plafond - budget 2018

Autres charges de fonctionnement

911 M€ réalisé 2017
922 M€ budget 2018 (+1,2%)

Dépenses spécifiques

- Coûts liés à la formation
- Plateforme tél, externalisation attestation employeurs
- Transition numérique

52,6 M€ réalisé 2017
50,3 M€ budget 2018 (-4,4%)

Dépenses non spécifiques

- Frais liés au personnel
- Achats
- Frais afférents aux locaux
- Loyers et entretien mobilier
- Sous-traitance, conseil, assistance et honoraires
- Affranchissements & telecom
- Frais de comm
- Autres charges de gestion courante

535 M€ réalisé 2017
532,5 M€ budget 2018 (-0,5%)

Loyers et charges locatives et copro

321,8 M€ réalisé 2017
328,6 M€ budget 2018 (+2,1%)

Frais de gestion

39,8 M€ réalisé 2017
40,8 M€ budget 2018 (+2,5%)

Rationaliser les dépenses : les leviers d'actions possibles

- Quels leviers ont été utilisés par PE ces dernières années pour rationaliser ses dépenses et ainsi tenter d'équilibrer ses comptes ? L'analyse montre que certaines poches de dépenses sont contraintes et que d'autres sont davantage maîtrisables par PE :
 - **Les dépenses peu maîtrisables :**
 - ▶ **En section III, les dépenses sur conventions particulières :** dans le sens où PE a reçu des ressources de partenaires pour la mise en œuvre de programmes d'actions qu'il s'est engagé conventionnellement à consommer - bien qu'elles soient formellement intégrées dans le poste des dépenses fongibles de la section III (ligne 3 ci-dessous) ;
 - ▶ **En section IV, les dépenses de personnel :** elles sont cadrées annuellement par l'enveloppe au plafond (et hors plafond) et par la CCN et évoluent structurellement à la hausse : les marges de manœuvre de PE sont réduites sur ce plan. La direction dit ne pas jouer sur le volume des emplois : nous y reviendrons plus loin pour nuancer ce propos.
 - **Les dépenses où des marges sont *a priori* possibles :**
 - ▶ **En section III, les dépenses hors conventions particulières,** notamment les frais pédagogiques afférents. Malheureusement, les bilans d'exécution budgétaires de PE ne nous permettent pas de suivre les dépenses selon cette catégorie (seuls les budgets sont construits sous cet angle) : aussi nous devons analyser les résultats annuels selon la nomenclature : aides et prestations externalisées qui amalgament les dépenses sur convention et hors convention. Pour donner un ordre d'idées au lecteur, nous avons tenté de reconstituer ces catégories à partir de plusieurs sources ci-dessous.
 - ▶ **En section IV, les autres dépenses de fonctionnement,** à savoir les charges de location et de copropriété, les frais de fonctionnement dont les achats, la sous-traitance, les frais postaux et de communication, etc.

Montants en M€	2012*	2013*	2014**	2015**	2016***	2017***
Total des ressources (1)	4 920	5 093	5 184	5 334	5 641	5 714
Dépenses section III (2)	888	837	922	956	1 437	1 319
Dépenses sur conventions particulières (3)	171	126	121	172	481	616
Dépenses hors conventions particulières (5) = (2) - (3)	717	711	801	784	956	703
Dépenses section IV (7)	4 089	4 187	4 256	4 350	4 293	4 394
Dépenses de personnel yc dotations (8)	2 942	3 044	3 149	3 183	3 213	3 260
Autres dépenses de fonctionnement (10) = (7) - (8)	1 090	1 212	1 112	1 195	991	1 135
Résultat (11) = (10) + (8) - (7) = (1) - (2) - (7)	- 57	69	6	28	- 89	1

(3) = estimations DEGEST CE de dépenses sur conv particulières : *sur la base du rapport Sextant / ** Réalisé / ***Données du budget révisé

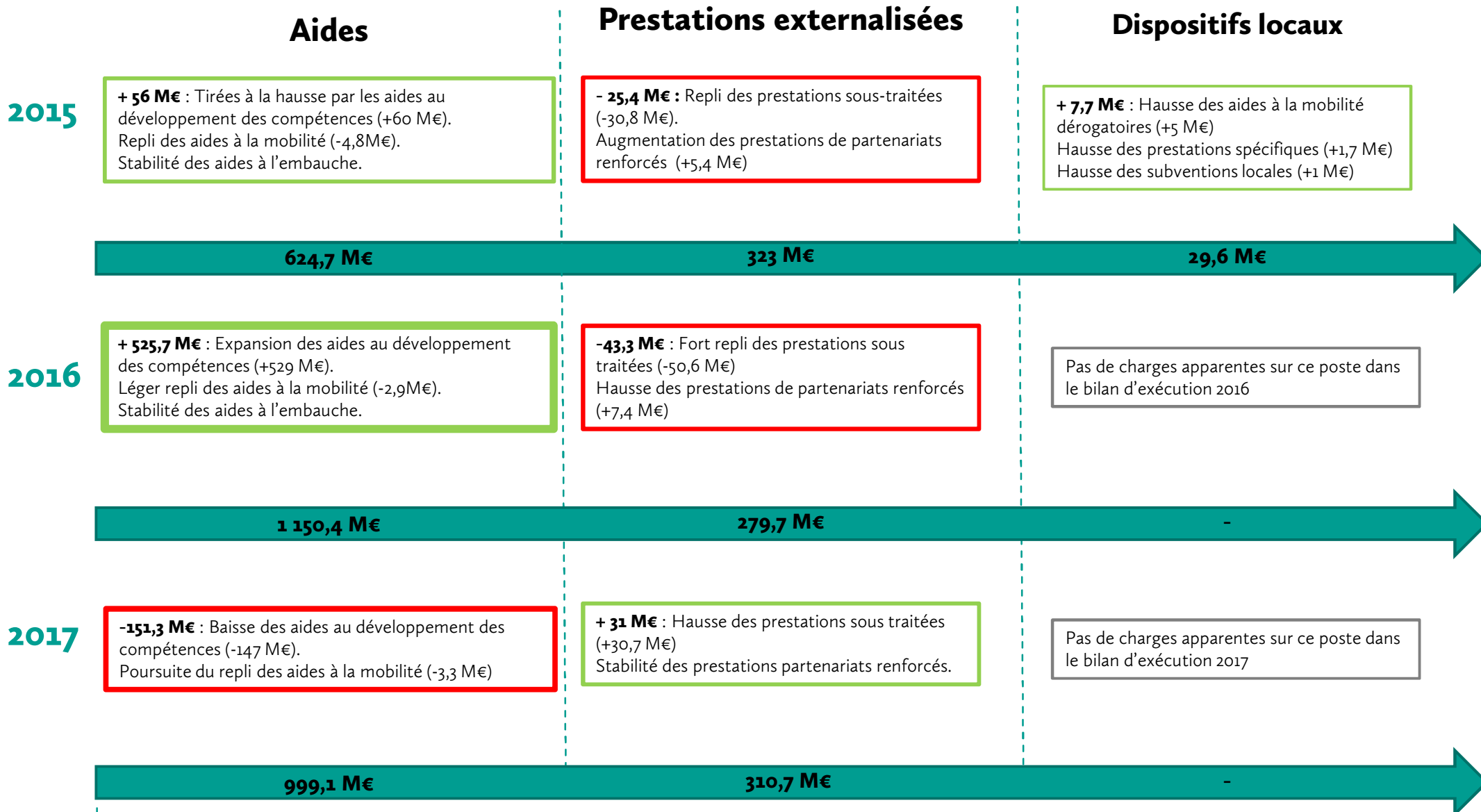
(5) = estimations de dépenses hors conv particulière

Sources : Etats financiers de Pôle Emploi, 2015-2017 ; Rapport Sextant, CCE, 2016 ; Rapports d'exécution budgétaire et bilans financiers de Pôle Emploi de 2015 à 2017 ; Budget Pôle Emploi de 2015 à 2018. Les montants des ressources incluent les produits non encaissables et les charges en section III et IV incluent les charges non décaissables.

Section III : des marges de rationalisation limitées

- Les dépenses hors conventions particulières constituent (en régime habituel, hors plan de formation spécifique) le gros des dépenses de Pôle Emploi en section III (environ 700 à 800 M€ annuels). L'essentiel est composé des dépenses liées aux aides, notamment celles liées au développement des compétences (achat de formations) et des prestations externalisées.
- Ces dépenses sont-elles variables et constituent-elles un levier pour PE comme nous en avons fait l'hypothèse ? La réponse est très nuancée de ce point de vue :
- **D'un côté**, la convention tripartite invite PE à maintenir le niveau des aides et de l'accompagnement dans un contexte où le chômage a augmenté tout en ciblant mieux les publics. Dans ce contexte, la possibilité d'agir sur le nombre des bénéficiaires est donc limitée :
 - les volumes sont cadrés et ils dépendent avant tout du nombre de personnes qui ont droit à ces aides, lui-même corrélé au rythme du chômage, au flux des entrées et des sorties d'emploi ainsi que des caractéristiques socio-économiques régionales (proximité ou non de transports publics pour les aides à la mobilité) même si conjoncturellement sur certains dispositifs, des évolutions annuelles peuvent apparaître.
 - Toutefois, le plan 500000 formations a entraîné un effet de substitution important en 2016 au détriment de l'externalisation et en faveur des achats de formation.
- **De l'autre**, la seule véritable mesure d'économies « maîtrisable » consiste à **jouer sur les prix des achats de sous-traitance et de formations**.
 - Les documents remis au CCE informe du fait que PE a effectivement tenté de jouer sur **l'effet prix**. Plusieurs facteurs semblent avoir joué : les dispositifs activ'créa et activ'emploi s'adressent à des publics ciblés pour lesquels les coûts unitaires sont inférieurs; PE a renégocié les contrats formation avec ses partenaires. Au global, malheureusement, les données en notre possession ne nous permettent pas de voir l'impact précis de cet effet prix sur la maquette économique.
 - Ce que l'on peut dire néanmoins, c'est que PE est probablement le plus gros acheteur de formations en France et que ses achats de sous-traitance sont loin d'être négligeables. Son pouvoir de négociation est assurément élevé. Toutefois, lorsque l'Etat décide de lancer un programme aussi massif de 500 000 formations à réaliser dans un délai aussi bref, ce pouvoir s'effrite d'autant plus si l'évaluation par l'Etat de la réussite du dispositif est mesurée à l'aune du nombre de formations délivrées. La dérive du postes des frais pédagogiques en 2016 est sans doute caractéristique de cette situation et a mis l'équilibre économique de PE en difficulté.
- Le tableau page suivante résume les principales évolutions 2015-2017 des dépenses en section III.

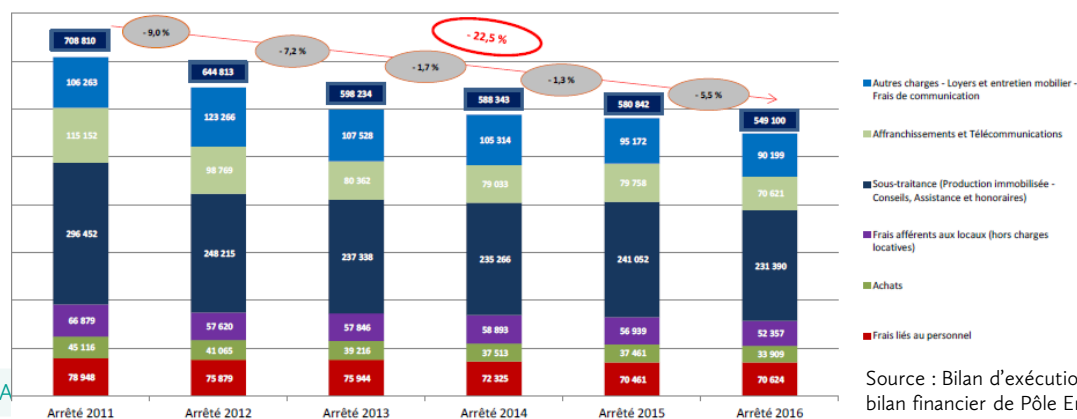
Section III : évolution des principaux postes 2015-2017



Section IV : les frais de fonctionnement, l'essentiel de la marge d'action

- Si l'on considère que la marge d'action sur les dépenses de personnel est limitée (cadrée par l'Etat, nous reviendrons sur ce point plus loin), **les autres dépenses de fonctionnement** constituent donc la marge de manœuvre principale pour PE en section IV.
- Sur ce plan, l'opérateur distingue trois catégories de dépenses :
 - Les loyers et charges de copropriété** : PE est engagé dans un schéma de rationalisation du parc immobilier même s'il peine à se concrétiser par des économies concrètes. Les dépenses sont même en hausse de +25% depuis 2012 : davantage de charges de locations par un effet de substitution : vente du patrimoine en propre et transfert en location avec ouverture de nouveaux sites ; double loyers pendant la phase de transition du schéma. L'analyse du bilan de PE (ligne terrains et construction, page 27) montre qu'il a cédé une grande partie de son parc : la valeur nette de celui-ci a diminué de -27% depuis 2014
 - Les dépenses spécifiques supplémentaires** : ce sont des dépenses essentiellement de sous-traitance (plateforme téléphonique, attestations employeurs, transition numérique), de formation et de programmation FSE. Sur ce volet, PE ne peut jouer *a priori* sur un effet volume (étant engagé dans des programmes spécifiques décidés stratégiquement) : il joue donc sur un effet prix essentiellement mais qui a des limites. A noter que ces dépenses n'existaient pas en 2011. Ce sont des programmes stratégiques pour lesquels des ressources doivent être dédiés : elles sont en hausse depuis 2015.
 - Les dépenses non spécifiques : c'est le gros de la marge d'action de PE**, à savoir les achats, les locations mobilières, les frais postaux, etc. La rationalisation de ces postes est d'autant plus importante à réaliser qu'elle doit elle-même compenser la hausse des dépenses spécifiques supplémentaires. De 2011 à 2016, ces dépenses ont ainsi été réduites de plus de 22% (économie de 160 M€). Au sein de cette catégorie, plusieurs leviers ont été actionnés (cf. ci-dessous) :

Evolution des frais de fonctionnement hors dépenses spécifiques et yc sous-traitance immobilisée



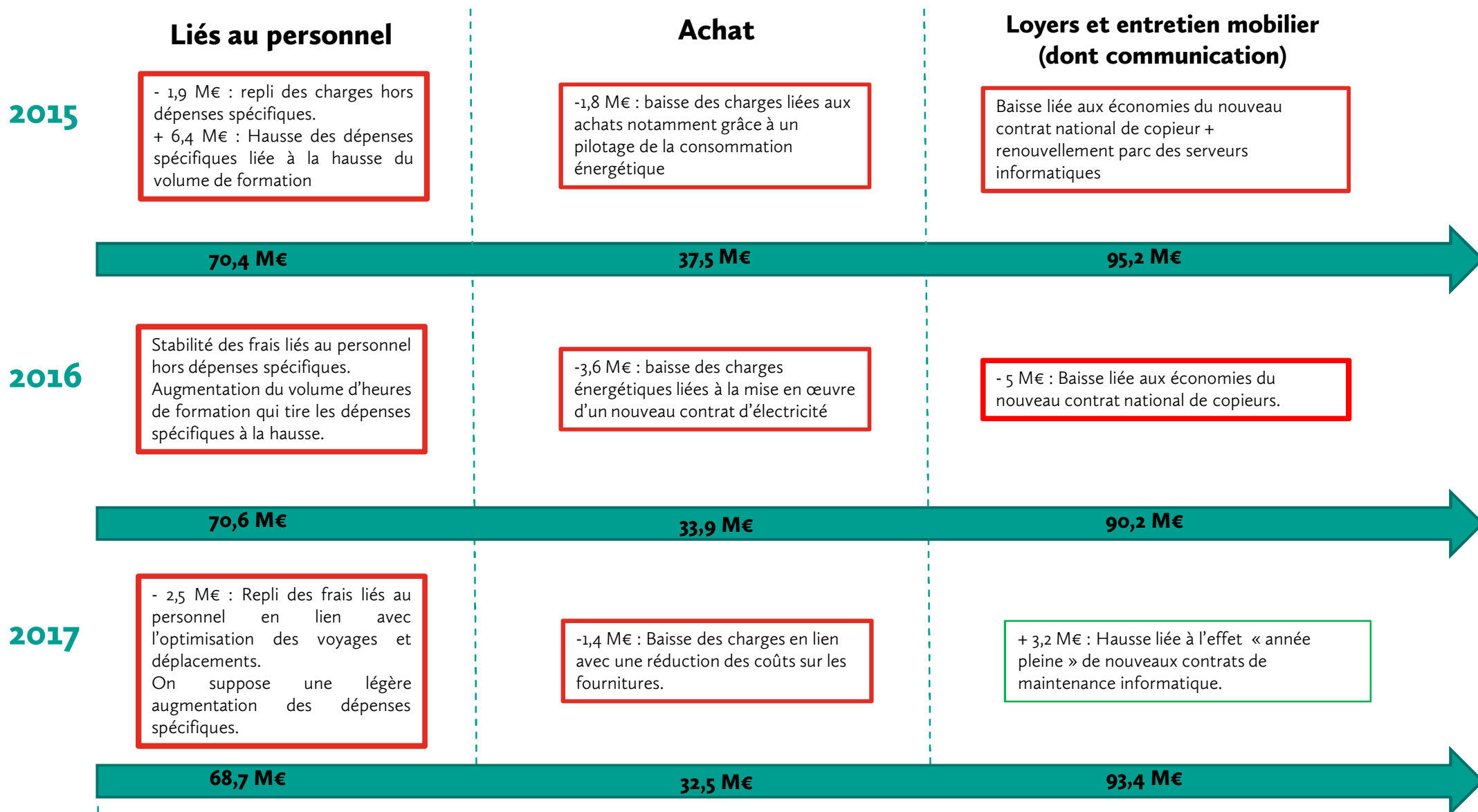
- **Le gros de la réduction en % : -39%, soit -45 M€.** Effets de la stratégie de numérisation et de digitalisation. Son impact net devrait être nuancé par les investissements nécessaires à cette stratégie dans les SI.
- **Le gros de la réduction en volume : -65 M€, soit -22%.** Réduction de la sous-traitance

Source : Bilan d'exécution budgétaire et bilan financier de Pôle Emploi, 2016

Evolution des principaux postes de charges de fonctionnement*

	Personnel	Loyers	Frais de gestion	Frais de fonctionnement (détaillés pages suivantes)
2015	Effet volume de +12,6 M€ : embauches liées à la montée en charge des conventions FSE Effet prix de +21,2 M€ : GVT et noria s'annulent, effet année pleine des recrutements de 09/14 (+13 M€) et hausse des cotisations employeurs (+6,4 M€)	+14,8 M€ : coûts transitoires liés au schéma immobilier (+9 M€), revalorisation des baux existants et nouvelles prises à bail	+8,3 M€ : lié à une régularisation, en 2014, des frais de gestion relatifs à la prise en charge du recouvrement par l'Acosse au titre de 2013	+14 M€ : lié à une augmentation de +22 M€ des dépenses spécifiques supplémentaires
	3183,5 M€	310,4 M€	35,1 M€	587,2 M€
2016	Effet volume de +6 M€ Effet prix de +22,7 M€ : GVT et noria s'annulent, hausses des éléments variables de rémunération (+7,8 M€) et des cotisations employeurs (+4,3 M€), abondement du fond de retraite (+9 M€)	+10,5 M€ : coûts transitoires liés au schéma immobilier (+2,4 M€) et 107 nouveaux sites ouverts	+2,5 M€ : augmentation de la rémunération des frais de gestion de la convention Acosse relative au recouvrement des contributions d'Assurance chômage	-31,3 M€ : principalement lié à la baisse des charges pour sous-traitance et conseil-assistance (-9,7 M€) et les frais d'affranchissement (-11,7 M€)
	3213,3 M€	320,9 M€	37,7 M€	555,9 M€
2017	Effet volume de -1,4 M€ : stabilité des ETP Effet prix de +22,7 M€ : GVT (+44,7 M€) plus important que noria (-31,5 M€), revalorisation du point privé (+8,2 M€) et public (+1,3 M€), abondement du fond de retraite (+11,4 M€)	Stabilité	+2,2 M€ : augmentation de la rémunération des frais de gestion de la convention Acosse relative au recouvrement des contributions d'Assurance chômage	-6,8 M€ : principalement lié à la baisse des frais afférents aux locaux (-4,4 M€) et des frais d'affranchissement (-4,3 M€)
	3260,1 M€	321,8 M€	39,8 M€	549 M€

Evolution des principaux postes de frais de fonctionnement (1/2)*



Evolution des principaux postes de frais de fonctionnement (2/2)*

Sous-traitance & conseil

Affranchissement & télécom°

Frais afférents aux locaux (hors charges locatives)

2015

+18,7 M€ : Hausse des charges liée notamment à l'accélération de la transition numérique et au renforcement de la plateforme téléphonique

+ 0,7 M€ : Hausse liée à une hausse tarifaire

- 1,3 M€ : baisse due à la rationalisation des navettes intersites et la baisse des déménagements liés à la programmation immobilière

241,6 M€

79,8 M€

57 M€

2016

- 9,7 M€ : baisse des dépenses de sous-traitance SI, à la prise en charge du contrat de maintenance de son système par l'AGS et par la diminution des dépenses d'expertise CE/CHSCT

- 9,1 M€ : Baisse liée aux dépenses d'affranchissements en lien avec la dématérialisation des courriers, la progression du taux de consentement, rationalisation des courriers traités en postproduction, poursuite des mesures de maîtrise des dépenses dans le cadre des affranchissements traités au local.

- 4,6 M€ : Baisse principalement liée à la négociation de nouveaux contrats relatifs au nettoyage & gardiennage dans plusieurs régions

231,4 M€

70,6 M€

52,4 M€

2017

- 2,3 M€ : Baisse liée à l'impact de la renégociation des coûts des appels sortants vers le mobiles, rationalisation des contrats de sous-traitance non opérationnelle, allègement légal en cas de processus de recouvrement pour trop perçus.

-7 M€ : Baisse en lien avec la dématérialisation des courriers, rationalisation des courriers, mise en place de nouveau marché de télécommunication

- 4,4 M€ : baisse impactée par l'effet « année pleine » de la renégociation des nouveaux contrats régionaux (nettoyage des locaux, maintenance multi technique) ainsi qu'au décalage de certaines opérations immobilières

229 M€

63,6 M€

48 M€

Un équilibre économique fragile qui interroge le levier « dépenses de personnel »

- Dans ce contexte, l'équilibre budgétaire de PE dépend fondamentalement de sa capacité à réduire ses dépenses de fonctionnement non spécifiques tout en maintenant un rythme de dépenses d'aides et d'accompagnement soutenu en lien avec le développement des ressources.
 - On le voit (cf. ligne résultat du tableau ci-dessous), certaines années, cet équilibrage économique est rendu difficile, notamment lorsque l'Etat décide de plans massifs (plan 500 000 formations) pour lequel il ne met pas de contributions de fonctionnement (voire demande à PE de participer au financement de ce plan).

Montants en M€	2012*	2013*	2014**	2015**	2016***	2017***
Total des ressources (1)	4 920	5 093	5 184	5 334	5 641	5 714
Dépenses section III (2)	388	837	922	956	1 437	1 319
Dépenses sur conventions particulières (3)	171	126	121	172	481	616
Dépenses hors conventions particulières (5) = (2) - (3)	717	711	801	784	956	703
Dépenses section IV (7)	4 089	4 187	4 256	4 350	4 293	4 394
Dépenses de personnel yc dotations (8)	2 942	3 044	3 149	3 183	3 213	3 260
Autres dépenses de fonctionnement (10) = (1) - (3) - (5) - (8)	1 090	1 212	1 112	1 195	991	1 135
Résultat (11) = (10) + (8) - (7) = (1) - (2) - (7)	- 57	69	6	28	- 89	1

(3) = estimations DEGEST CE de dépenses sur conv particulières : *sur la base du rapport Sextant / ** Réalisé / ***Données du budget révisé

(5) = estimations de dépenses hors conv particulière

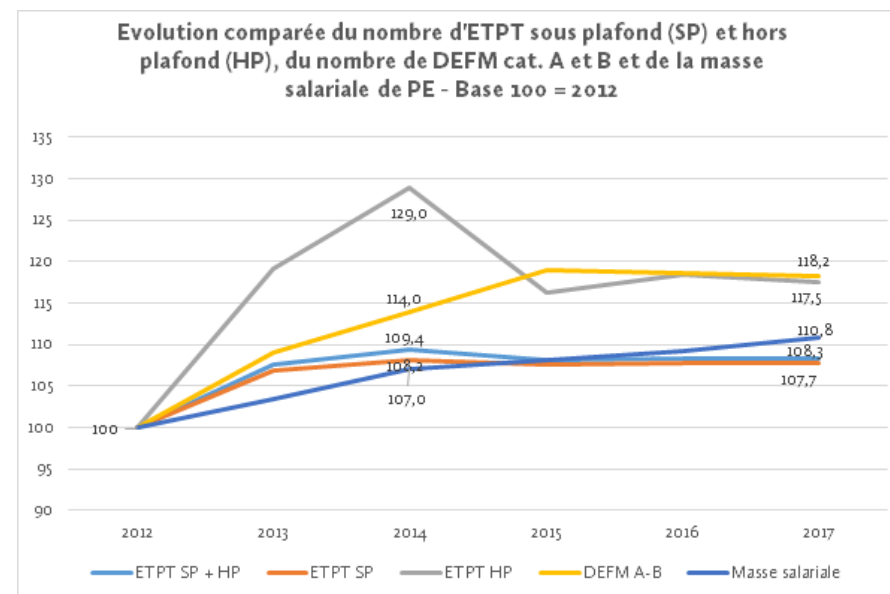
Sources : Etats financiers de Pôle Emploi, 2015-2017 ; Rapport Sextant, CCE, 2016 ; Rapports d'exécution budgétaire et bilans financiers de Pôle Emploi de 2015 à 2017 ; Budget Pôle Emploi de 2015 à 2018. Les montants des ressources incluent les produits non encaissables et les charges en section III et IV incluent les charges non décaissables.

- Dans ces conditions, deux questions sont centrales pour l'équation économique de PE :
 - **la limite du mouvement de rationalisation des dépenses non spécifiques est-elle atteinte** : existe-t-il encore des marges de manœuvre sur cette catégorie de dépenses ? Il nous apparaît que passé un certain niveau, les possibilités d'économies devraient être de plus en plus limitées ...
 - **quels seront les attendus d'économies de la part de l'Etat pour les prochaines années ?** Nous reviendrons sur ce point dans la dernière partie de l'expertise mais assurément si les attendus d'économies sont plus élevés (ce qui semble être le cas, notamment en lien avec la baisse attendue – espérée – du chômage), pourra-t-on se passer de jouer sur le levier « effectifs et masse salariale » sachant que ce poste représente à lui seul plus de 57% des charges totales ?

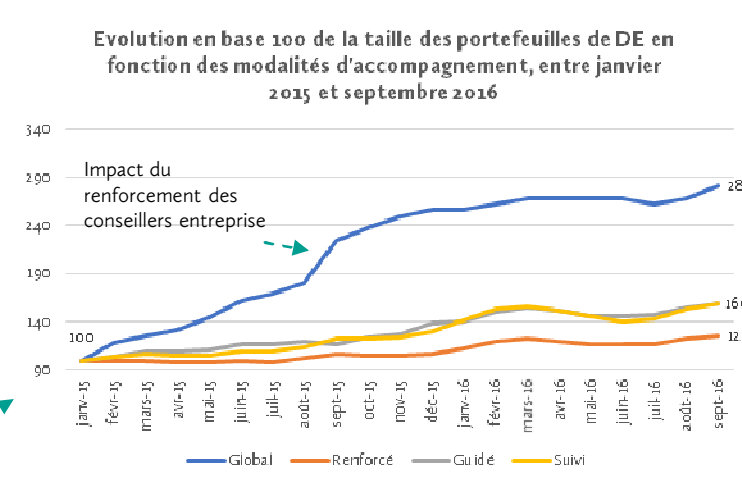
Le levier « effectifs » : non actionné jusqu'à présent ... tout en étant actionné

- « Réduire les effectifs » : l'Etat et la direction disent ne pas avoir actionné jusqu'à présent ce levier de rationalisation des dépenses.
- Il est vrai que l'analyse des évolutions des emplois sous plafond (+7,7%) et hors plafond (+17,5%) montre une hausse ces dernières années (+8,3% au global).
- Cette hausse des effectifs est, toutefois, bien inférieure à celle du chômage (+18,2%) même si la masse salariale augmente (+10,8%) essentiellement par effet volume (effet des recrutements des 2000 agents supplémentaires et hausse des emplois hors plafond) et par effet de structure** : un effet glissement vieillesse technicité (GVT, le fait d'avoir une population de plus en plus expérimentée et qui augmente en qualification) supérieur à l'effet de Noria : le remplacement d'une population plus âgée et qualifiée et donc mieux rémunérée par de nouveaux entrants généralement plus jeunes et moins bien payés.
- En effet, rapportée à l'évolution du chômage, le ratio nombre de salariés au plafond et hors plafond / chômeur n'a cessé d'augmenter ces dernières années que ce soit au niveau national ou en IDF.
- Ce ratio mérite toutefois d'être interprété avec nuance :
 - PE a décliné son projet stratégique et notamment la numérisation/digitalisation qui lui a permis de réaliser de substantiels gains de productivité, notamment sur les métiers GDD ;
 - PE fonctionne avec des portefeuilles différenciés qui lui ont permis d'adapter sa charge selon le profil des chômeurs ;
 - PE a développé un nouveau parcours d'accueil pour les chômeurs
- Toutefois, le suivi du nombre de chômeur dans les portefeuilles des conseillers est caractéristique de cette intensification de la charge ces dernières années en lien avec les projets stratégiques de PE et les nouvelles organisations déclinées.

Analyse de la politique économique et financière 2017 – CE PE IDF



Source : Pôle Emploi ; Bilans d'exécution budgétaire et analyse financière de PE, 2015 à 2017

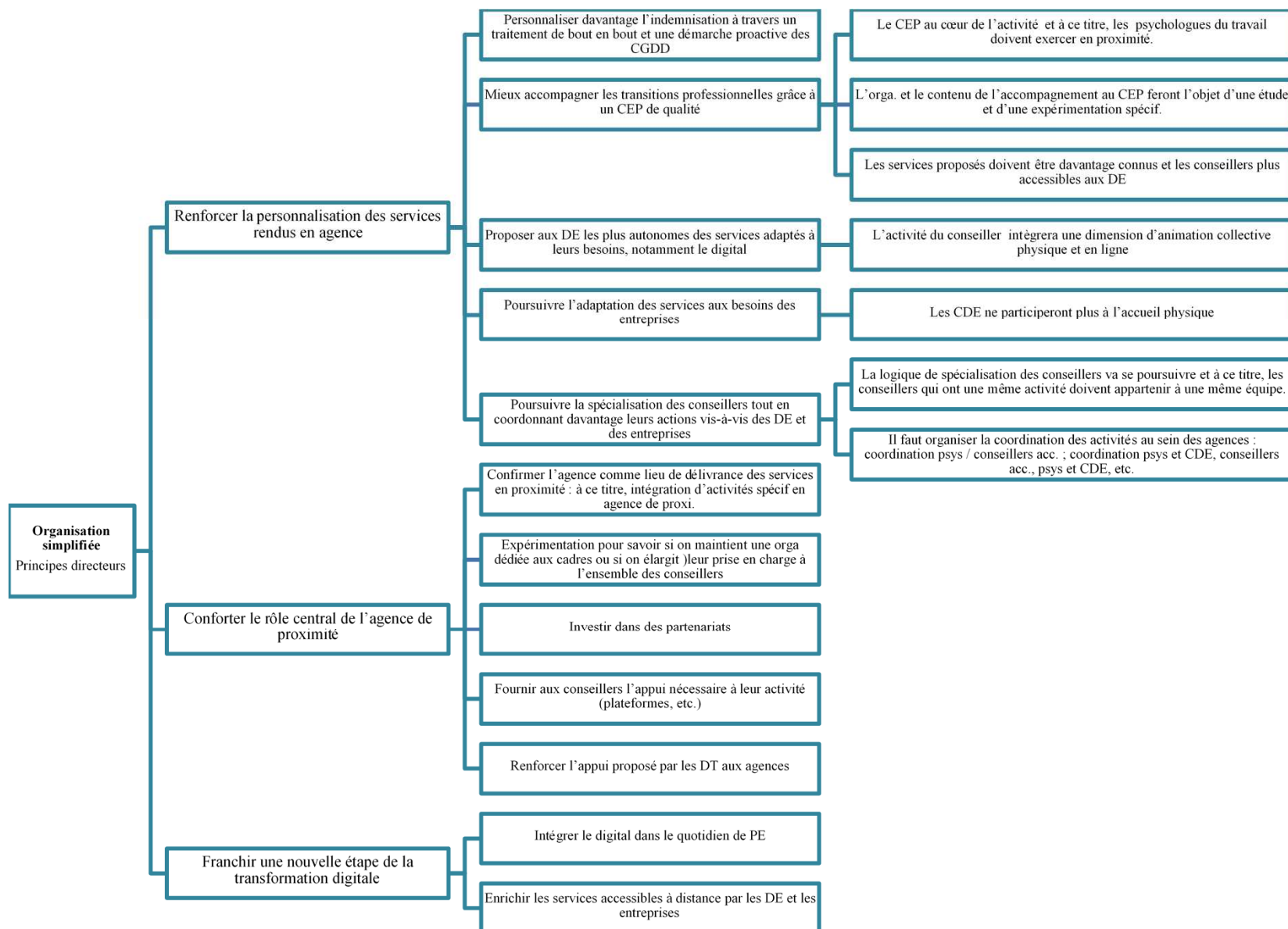


Source : Rapport IGAS-IGF, Evaluation à mi-parcours de la convention tripartite Pôle Emploi/Etat/UNEDIC

Le levier organisationnel pour répondre à l'enjeu économique (1/4)

- Au-delà de la question du dimensionnement des effectifs, Pôle Emploi a largement fait évoluer les modalités d'utilisation de ses ressources, c'est-à-dire l'organisation du travail, afin de résoudre l'équation économique qui, concrètement, se pose de cette manière :
 - **accroître le niveau du service rendu, que ce soit sur le plan qualitatif ou quantitatif**, afin notamment de :
 - ▶ faire face à un nombre de DE en forte hausse depuis 2008, puis en augmentation plus modérée après 2015 ;
 - ▶ améliorer l'accompagnement des DE pour qu'ils retrouvent un emploi ;
 - ▶ améliorer l'offre de service à destination des entreprises en matière de recrutement, à travers notamment le développement des conseillers entreprises ;
 - **sans que les moyens, notamment humains, n'aient évolué en conséquence**, alors que le budget 2018 acte une **baisse** susceptible de se poursuivre, ce qui ne peut que tendre à complexifier la résolution de l'équation posée.
- Pour faire face, il est incontournable pour l'EPA **d'utiliser ses ressources disponibles de manière optimale** pour être efficace et efficient, dans une logique d'adaptation de la charge aux moyens puisque, comme nous l'avons vu plus haut, l'opérateur ne maîtrise pas le niveau de ses ressources. Pour répondre à cet enjeu majeur, le levier organisationnel a largement été actionné par Pôle Emploi ces dernières années, ce qui s'est traduit par **de profondes évolutions des métiers et des activités des agents aux conséquences multiples sur leurs conditions de travail**. Le logigramme page suivante tente de présenter l'essentiel de ces évolutions (NPDE, OSPP, etc.), pour les plus récentes d'entre elles tout du moins.

Le levier organisationnel pour répondre à l'enjeu économique (2/4)



Le levier organisationnel pour répondre à l'enjeu économique (3/4)

- Ces changements organisationnels visent notamment à **consacrer autant que faire se peut les moyens disponibles à l'accompagnement des DE et à sa personnalisation**, en particulier à destination de ceux qui se trouvent les plus éloignés de l'emploi. Dans cette optique, nous pouvons citer quelques-unes des mesures qui ont été mises en place :

- **une rationalisation du temps consacré à chaque DE, permettant d'adapter la charge à l'insuffisance des moyens nécessaires :**

- ▶ **une véritable différenciation des demandeurs d'emploi** en fonction de leur situation reposant sur trois modalités d'accompagnement : suivi (DE autonome), guidé (DE ayant besoin d'un appui régulier) et renforcé (DE les plus éloignés du marché du travail), l'objectif étant de doubler le nombre de DE en accompagnement intensif. Cette différenciation, toujours en cours, avait été mise en place lors de la convention triennale 2012-2014 pour faire face à l'accroissement du nombre de DE à partir de 2008 et au faible taux de réalisation des entretiens mensuels en cours à l'époque (Suivi mensuel personnalisé) ;
- ▶ **la suppression des derniers entretiens obligatoires** qui avaient été institués suite à la suppression du SMP : les jalons des 4^{ème} et 9^{ème} mois. Même limités à deux, les conseillers rencontraient des difficultés à les respecter et leur taux de réalisation s'est ainsi révélé insuffisant.

En termes de conditions de travail, cette suppression des entretiens pose, entre autres, la question des repères restant aux agents pour suivre les DE et interroge : la remise en cause de ces entretiens n'est-elle pas contradictoire avec l'objectif d'améliorer l'accompagnement des DE ? Il nous semble que la réponse dépend étroitement des moyens et marges de manœuvre dont disposent les conseillers, sachant que ceux-ci voient apparemment la taille leur portefeuille augmenter.

- **La mise en place du Nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE)** qui, outre la suppression des 2 jalons précédemment évoqués, s'est traduite en particulier par :
 - ▶ **la dématérialisation** de la procédure d'inscription et d'ouverture des droits qui accapare un temps conséquent de l'Entretien d'inscription et de diagnostic (EID) ;
 - ▶ **la transformation corrélative de l'EID en un Entretien de situation individuelle (ESI)** centré sur l'accompagnement du DE et le diagnostic de sa situation. Une telle mesure aurait permis de diminuer significativement la durée et le nombre de ces entretiens, l'ESI n'étant réalisé que pour les nouveaux inscrits. L'IGAS évoque, dans son rapport d'évaluation de la convention tripartite de février 2017, un gain équivalent à 623 ETP sur l'ensemble du territoire ;
 - ▶ **la dotation de nouveaux outils aux conseillers** susceptibles de les assister dans certaines tâches mais aussi d'être source d'accroissement de la charge de travail (augmentation des e-mails à traiter par exemple).

Le levier organisationnel pour répondre à l'enjeu économique (4/4)

- **La réorganisation de l'accueil, concomitante et complémentaire au NPDE : accueil des flux de DE le matin et accueil sur rendez-vous l'après-midi**, ce qui vise à permettre aux conseillers de ne prendre en charge que les DE de leur portefeuille (conseiller référent) dans un objectif de suivi efficace et de personnalisation du traitement de leur situation. Selon le rapport de l'IGAS précédemment cité, cette réorganisation aurait permis de « gagner » environ 1800 ETP (ARC notamment) sur l'ensemble du réseau tout en nécessitant toutefois des mesures d'accompagnement des DE en matière d'accueil telles que le déploiement de 1500 ETP supplémentaires sous la forme de contrats aidés ou/et de jeunes en service civique.
- **Une activité GDD particulièrement touchée par ces évolutions** du fait notamment de :
 - **la dématérialisation de l'inscription et de l'ouverture des droits** ainsi que de la suppression du support papier qui remettent en cause l'organisation et la nature du travail des agents « GDD » ;
 - **la sous-traitance des attestations employeurs**, qui n'est donc plus à réaliser par les agents « GDD » ;
 - **la réduction, qui en découle, de l'effectif intervenant sur la gestion des droits** : les agents « bi-compétents » sont particulièrement concernés puisque la majeure partie de leur activité relevait de la GDD. Nombre d'entre eux voient ainsi leur activité profondément évoluer, notamment à travers une spécialisation sur des activités de placement, avec toutes les problématiques qu'une telle mutation professionnelle engendre en termes de santé au travail et d'accompagnement des agents.
- Globalement, si ces différentes évolutions permettent une augmentation du temps consacré au diagnostic de la situation des DE, elles ont, dans le même temps :
 - **permis des gains significatifs** du fait notamment de la réforme de l'entretien de diagnostic et de la nouvelle politique d'accueil (environ 2 400 ETP « gagnés » d'après l'IGAS, modulo toutefois les moyens d'accueil déployés en plus) au prix, semble-t-il, d'une possible dégradation des conditions de travail des agents : d'après le baromètre social vague 6, 32% des agents considéraient que le NPDE avait un impact négatif sur leurs conditions de travail, contre 28% qui le jugeaient positivement sur ce plan. De tels points de vue restent-ils d'actualité ? Le baromètre social vague 7 ne reprend pas ce point.
 - contribué, avec l'OSPP ("organisation simplifiée pour un service personnalisé de proximité"), à **respécialiser les agents** entre indemnisation, placement et entreprises tendant ainsi à revenir, mais dans des conditions différentes (équipes différemment dimensionnées, nouveaux outils, etc.), à l'ancienne organisation (ASSEDIC/ANPE) dont la remise en cause peut encore se révéler, 10 ans après, source de mal-être pour les agents ;
 - **fait évolué quantitativement et qualitativement la charge de travail.**

II.2.3. L'équation économique de PE en synthèse et perspectives pour 2018

L'équation économique de Pôle Emploi en synthèse (1/2)

- En conclusion, comprendre les enjeux de l'équation économique de PE suppose de bien comprendre les rythmes d'évolution des ressources et des dépenses.
- **Côté ressources :**
 - 40% de la hausse des ressources depuis 2012 (+794 M€) provient de l'Unédic (+323 M€, soit +10,5% / an en moyenne) en raison de rentrées de cotisations assises sur un rythme haussier ;
 - l'Etat a relativement peu fait progresser ses subventions depuis 2012 (+96 M€) comparativement à l'Unédic : 3 fois moins pour rester sur un volume de l'ordre de 1,5 Md€ annuel ;
 - à côté de ces deux sources de ressources durables, la hausse des autres subventions (+355 M€) a été remarquable mais largement influencée par le plan de 500 000 formations pour lequel l'Etat a mis en 2016 et 2017 près de 420 M€ de financements ;
 - **Dans ce contexte, plus de la moitié de la hausse des ressources depuis 2012 est liée à un caractère strictement conjoncturel (plan 500 000)** ainsi qu'à la mise en œuvre du dispositif CSP qui n'existait pas en 2012 : retraité de ces éléments, la hausse est largement à nuancer et on observe, en réalité, une hausse ramenée à +324 M€, (+6,3 %) voire une stabilité des financements depuis 2014.
- **Côté dépenses :**
 - Les dépenses de la section III sont restées très dynamiques (+431 M€, +48%) en lien avec les objectifs de la convention tripartite. Toutefois, cet accroissement des dépenses a été largement induit par le plan 500 000 formations et la mise en œuvre du dispositif CSP. Ainsi, sur le cœur historique de la section III, les dépenses sont relativement stables depuis 2012, de l'ordre de 700 M€ ;
 - Les dépenses de la section IV sont également en hausse mais beaucoup plus modérément (+7,5%) :
 - ▶ D'un côté, la masse salariale a cru de +283 M€ (+10,8%) tirée pour l'essentiel par un effet volume (hausse des ETPT sous plafond et hors plafond) de +8,3%.
 - ▶ De l'autre, les autres dépenses de fonctionnement ont été largement contenues (+45 M€, +4,1%). Cette faible augmentation s'explique pour l'essentiel par le repli massif des frais de fonctionnement (-25% : achats, sous-traitance, frais postaux, etc.) dans un contexte de hausse des loyers (+25%) et des impôts, taxes et versements assimilés (+17,6%).
 - Au global, les dépenses cumulées section III et IV ont augmenté de +736 M€ sur la période, à un rythme quasi similaire aux ressources. L'écart de rythme entre les deux (58 M€) s'explique par la perte en 2012 qui a été comblée sur la période.

L'équation économique de Pôle Emploi en synthèse (2/2)

- Au final, l'équation sur longue période 2012-2017 peut se résumer comme suit en **raisonnant sur les grandes masses de variations de manière certes arbitraire mais qui permet d'illustrer les enjeux** :
 - La hausse des ressources liées aux autres subventions (+354 M€) a été plus que consommée par les dépenses sur conventions particulières de la section III (+434 M€) : le reliquat (+80 M€) a donc été couvert par la hausse de la subvention de l'Etat (+96 M€) ;
 - Le reste de la hausse de la subvention de l'Etat (+16 M€) a donc en grande partie financé la hausse des autres dépenses de fonctionnement (+45 M€). Le reste a pu être financé grâce à la hausse des autres produits (+28 M€)
 - Finalement, la hausse de la subvention Unédic (+323 M€) a servi à couvrir la hausse de la masse salariale (+318 M€) sur la période 2012-2017. Plus précisément, l'augmentation de la masse salariale sous plafond de PE a pu être couverte ces dernières années grâce à la hausse de la subvention Unédic. La hausse de la masse salariale hors plafond a été couverte par le développement des autres subventions et des contrats aidés.
- Dans ce contexte, **la problématique économique peut être énoncée sous un double angle** :
 - **D'une part, elle consiste à savoir si l'évolution à la hausse de la masse salariale de PE pourra continuer à être couverte par la hausse des dotations Unédic dans un contexte d'évolutions majeures du financement de l'Assurance Chômage**
 - ▶ Or, de ce point de vue, si le rythme des cotisations Unédic est en progrès ces dernières années, la réforme de la CSG au 1^{er} janvier 2018 (dans un contexte de réforme souhaitée de l'assurance chômage et qui verra les cotisations être réduites) vient interroger la pérennité de cet équilibre. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel actuellement en discussion propose d'affecter en compensation de la diminution des cotisations d'assurance chômage une partie de la CSG à l'Unédic à partir de 2019 (après avoir transitoirement opté pour une fraction de la TVA en 2018). Mais comme le révèle le rapport du Haut Conseil du Financement de la Sécurité Sociale, cette évolution pose, par effet ricochet, des problèmes de financement de l'assurance maladie qui était le destinataire de la CSG ...
 - ▶ En outre, cette réforme de la CSG a fortement grevé le budget du programme 102 du ministère du Travail qui, en compensation de la hausse de la CSG, a repris à son compte la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (qui a occasionné par là-même la disparition du Fonds de Solidarité. En ce sens, l'Etat a pu chercher à récupérer une partie de cette dépense supplémentaire par une économie de près de 50 M€ sur la subvention allouée à PE en 2018 ;
 - **D'autre part, elle consiste à envisager la trajectoire d'économies que l'Etat souhaite réaliser en prenant partie de la baisse actuelle du chômage**. La justification de la baisse de la subvention pour 2018 repose sur cet argument de baisse du chômage bien qu'elle ne corresponde pas dans les faits à la règle énoncée dans la convention tripartite : une baisse de 6 mois consécutive.
- En ce sens, le budget marque une inflexion comme nous allons le voir pages suivantes.

2018, un budget en évolution sensible (1/3)

- Plusieurs mesures du gouvernement de M. Philippe, suite à l'élection du président M. Macron, impactent le budget 2018
- **Sur le plan des crédits de paiement en section 2** (montants transférés par l'Etat qui n'apparaissent pas dans le compte de résultat) :
 - Le montant des transferts de l'Etat à PE sur le programme 102 (cf. partie IV) est budgété en 2018 à 2,609 Mds€ en très nette hausse par rapport à l'année précédente (+1,4 Md€). L'essentiel de la croissance s'explique par la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) à compter du 1^{er} janvier 2018 en compensation de la hausse du niveau de la CSG : de fait, l'Etat a compensé ces dépenses de solidarité par des crédits supplémentaires du programme 102, financement directement affecté à PE en charge du versement des allocations de solidarité ;
 - Le montant des transferts de l'Etat sur le programme 103 (cf. partie IV) s'élève cette année à 142 M€ en très nette baisse par rapport à 2017 (540 M€) essentiellement en raison de la fin du plan 500 000 formations (ce plan est considéré comme du transfert par l'Etat mais apparaît pourtant bien dans le compte de résultat de PE).
- **Sur le plan des mesures qui devraient impacter l'activité de PE et son compte de résultat :**
 - Sur le moyen terme :
 - ▶ PE devrait participer à la mise en œuvre du plan exceptionnel d'investissement dans les compétences lancé par le gouvernement sur la durée du quinquennat, notamment à travers l'accompagnement des bénéficiaires des actions de formation et des jeunes décrocheurs, dans un objectif de sécurisation de leur trajectoire professionnelle,
 - ▶ PE devrait être mobilisé par la réforme en cours sur l'évolution du régime d'assurance chômage impactant donc potentiellement les dotations Unédic (cf. partie IV).
 - Pour le budget 2018 stricto sensu :
 - ▶ **Sur le plan des effectifs**
 - Une baisse des effectifs au plafond de **-297 ETPT** conformément au projet de loi de finances ;
 - Une diminution très forte des effectifs hors plafond (-1220 ETPT) principalement en raison de la baisse prévisionnelle des entrées en accompagnement dans le cadre du contrat CSP (21 000 entrées en CSP attendues en moins) et de la diminution vive des contrats aidés conformément au plan du gouvernement qui souhaite recentrer ces contrats aidés;
 - Un « jeu » de substitution d'ETPT hors plafond rémunérés par l'opérateur par des ETPT de service civique (2194 ETPT, soit +686)

2018, un budget en évolution sensible (2/3)

► Sur le plan des ressources :

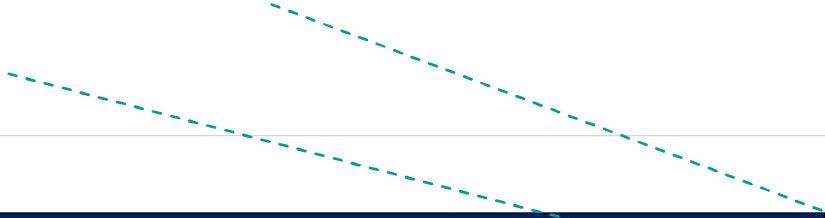
- Une baisse de la subvention pour service public de l'Etat de près de 50 M€, soit -3,3%
- Notons bien entendu la fin du plan 500 000 formations : un reliquat pour le dénouement des formations 2017 dénouées en 2018 ;
- Au global, les ressources devraient être en forte baisse : **-518,3 M€** en raison principalement de la diminution des autres subventions : baisse CSP (-34 M€) et surtout l'impact de la fin du plan 500 000 formations (-429 M€).
- La seule hausse de ressources – hors FSE / IEJ - sera portée par la contribution de l'**Unédic : +70,6 M€** en hausse de +2,1%. Le cumul des ressources de l'Etat et de l'Unédic sera néanmoins en croissance : +21 M€

► Sur le plan des dépenses :

- Face à ces ressources globalement en baisse, la section III enregistre une **stabilité de son budget socle**. C'est donc la partie liée aux conventions particulières qui devrait enregistrer toute la baisse des dépenses : environ -500 M€ en tenant compte de la non prise en compte du CPF à ce stade.
- **Les dépenses de la section IV devraient rester globalement stables :**
 - ❖ Une baisse historique des dépenses de personnel néanmoins limitée budgétairement à -12 M€ (-0,3%) en raison de l'impact :
 - De la réduction des effectifs au plafond et hors plafond
 - De l'effet prix lié au GVT + et -
 - De l'enveloppe liée à l'accord classification
 - ❖ Des loyers immobiliers et charges locatives qui devraient continuer de légèrement augmenter : +2,1% (impact fiscalité locale et indexation des loyers sur ICL)
 - ❖ Les frais de fonctionnement sont attendus relativement stables (+0,6%) :
 - les dépenses spécifiques devraient diminuer grâce à l'arrêt des dépenses liés à la transition numérique (-4,5%)
 - Les autres frais non spécifiques devraient enregistrer une baisse plus modérée qu'à l'accoutumée montrant sans doute que les potentiels de gains s'estompent sur ces postes (-0,5%).

2018, un budget en évolution sensible (3/3)

- Au final, ce budget montre des évolutions sensibles liées principalement à **une évolution de la position de l'Etat qui a agi sur les deux leviers à sa disposition ...** :
 - **Le levier subvention** en réduisant le montant de sa subvention de près de 50 M€
 - **Le levier effectifs**
 - ▶ en réduisant les ETPT en CDI de -297, pour la première fois depuis la création de PE
 - ▶ en réduisant le volume des contrats aidés



Emplois sous plafond et hors plafond autorisé par LFI - en ETPT	2012	2013	2014	2015	2016	2017	B2018	2017/2012	B2018/2017
Emplois rémunérés par PE	45 807	49 313	51 492	49 490	49 646	49 590	48 714	8,3%	-1,8%
Sous plafond (CDI+CDD)	43 104	46 094	46 634	46 345	46 445	46 414	46 445	7,7%	0,1%
Hors Plafond CDD	2 703	3 219	3 486	1 853	1 875	1 911	1 702	-29,3%	-10,9%
Hors plafond (contrats aidés & contrats d'apprentissage)	0	0	1 372	1 292	1 326	1 265	567	#DIV/0!	-55,2%
Emploi rémunérés par d'autres personnes morales	ND	ND	ND	392	2 200	1 269	2 194	#VALEUR!	72,9%
Emplois rémunérés par l'Etat								#DIV/0!	#DIV/0!
Emplois rémunérés par d'autres collectivités ou organismes				392	2 200	1 269	2 194	#DIV/0!	72,9%

Source : Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de finance rectificative de 2012 à 2018. Budget Pôle Emploi en 2018

- **... dans l'attente d'évolutions plus profondes pour 2019 et au-delà ?** Nous reviendrons sur ces éléments dans notre dernière partie (IV). D'ici là, nous allons voir comment les résultats d'IDF s'intègrent dans cette logique d'ensemble (partie III).

III. ANALYSE DE LA SITUATION ECONOMIQUE EN IDF

III.1. Une lecture difficile des états financiers d'IDF

La singularité et les limites de la comptabilité d'établissement : rappel du cadre global

- Avant d'entamer notre analyse IDF, il nous faut caractériser – assez longuement car les particularités sont nombreuses - les spécificités de la comptabilité d'établissement, notamment IDF.
- **Rappel du cadre global :**
 - En établissement, il n'y a pas d'enregistrement de ressources : elles sont consolidées nationalement même s'il peut exister des conventions de recettes régionales ;
 - Les états financiers présentés se bornent à présenter
 - ▶ des dépenses
 - en section III ;
 - en section IV ;
 - ▶ des investissements
 - Seuls le budget et l'exécution budgétaire sont donc fournis comme information au périmètre IDF, en sachant que certaines dépenses ne sont pas consolidées au niveau régional mais au niveau national comme les dotations aux provisions ou aux amortissements. D'autres dépenses sont pilotées par le national comme la formation ou la DSI.
 - Par ailleurs, ces états financiers ne nous sont disponibles que depuis 2015 alors que nous avons tenté d'analyser l'équation économique de PE sur plus longue période 2012-2017 et budget 2018

Données nationales et données régionales : de la nécessité de s'y retrouver

- Les documents mis à disposition du Comité d'Entreprise dans le cadre des consultations sur la situation économique et financière sont de deux ordres :
 - les données chiffrées liées à Pôle Emploi pris dans son ensemble, au niveau national ;
 - les données chiffrées liées à un établissement pris isolément, au niveau régional.
- A notre connaissance, le cumul des données des établissements aboutissant au données du niveau national n'est pas fourni aux établissements. Cela n'est sans doute pas l'objet de la consultation des établissements mais il s'agit d'un document permettant de comprendre les enjeux des autres établissements et, par voie de conséquence, l'impact sur un établissement des enjeux du niveau national.
- Dans le cadre de notre mission, des documents complémentaires ont été mis à notre disposition qui permettent de mesurer le poids de l'établissement IDF comparativement au niveau national. Toutefois, cette mesure ne suffit pas à analyser les contraintes des autres établissements, services centralisés notamment, influençant le budget de l'établissement de l'IDF.
- **Ce passage du « cumul des établissements » vers les données nationales semblerait pertinent à analyser par le comité central d'entreprise et il conviendrait d'interroger à la fois le comité central d'établissement et la direction sur la mise à disposition ultérieure, si ce n'est déjà le cas, de cette documentation. Cela pourrait permettre à chaque établissement, à l'issue de sa propre analyse régionale, de mettre en commun ses résultats et questionnements au niveau national.**

L'enjeu de la comparabilité des dépenses réalisées (1/4)

- Les documents chiffrés qui sont communiqués au comité d'entreprise présentent des difficultés de lecture et de recoupement. Ces difficultés résultent de la **complexité des normes comptables applicables à Pôle Emploi**.
- Des efforts de transparence semblent s'opérer au niveau des services financiers et de contrôle de gestion de Pôle Emploi afin de fournir au comité d'entreprise des données comparables d'une année à l'autre. Pourtant, la lecture des documents comptables laisse apparaître des incertitudes, lesquelles peuvent influencer la consultation du comité d'entreprise.
- Nous en reprenons ci-dessous les principales notions.
- **A- Bilan des sections 1, 2, 3 et 4 / résultat des sections 3 et 4**
 - La comptabilité de Pôle Emploi aboutit en fin d'année à l'établissement d'états financiers dont le millésime 2017 est fourni au comité d'entreprise à l'occasion de la consultation sur la situation économique et financière. Ces états financiers retranscrivent l'intégralité de l'activité de Pôle Emploi, c'est-à-dire à la fois son activité de versement de l'assurance chômage et de la solidarité (section 1 et section 2) et son activité de conseil et d'intervention (respectivement section 4 et section 3).
 - L'activité des sections 1 et 2 n'ont globalement pas de retranscription dans le compte de résultat de Pôle Emploi. Cela résulte du rôle dévolu à Pôle Emploi par l'Unedic et par l'Etat qui confient à Pôle Emploi le rôle d'instruction et de mise en paiement des allocations et aides mais sans en supporter le financement. Ce financement est supporté directement par l'Unedic et l'Etat. Au plan comptable, Pôle Emploi se retrouve dans une situation de collecteur-verseur, les sommes versées aux demandeurs d'emploi étant entièrement obtenues de l'Unedic et de l'Etat.
 - Le compte de résultat n'enregistre donc que les recettes et dépenses des sections 3 et 4 relatives à l'intervention et au fonctionnement de Pôle Emploi.
 - A contrario, le bilan comptable (bilan actif, bilan passif) intègre les opérations de toutes les sections (1, 2, 3 et 4). Prenons l'exemple d'allocations chômage qui, à la date du bilan 31 décembre 2017, n'ont pas encore été reversées aux demandeurs d'emploi mais ont déjà été payées à Pôle Emploi par l'Unedic, les sommes vont se trouver inscrites dans la trésorerie de Pôle Emploi, à l'actif du bilan. Inversement, si une allocation chômage a été versée à un demandeur d'emploi à la date du bilan mais n'a pas encore été payée par l'Unedic, une créance équivalente va être affichée à l'actif du bilan à l'encontre de l'Unedic.
 - Les créances et dettes liées aux sections 3 et 4 sont également susceptibles d'être enregistrées au bilan de Pôle Emploi. Ainsi par exemple, si à la date du bilan une partie des ressources fournies par l'Unedic pour le fonctionnement de Pôle Emploi n'est pas encore encaissée, une créance à l'encontre de l'Unedic va être affichée à l'actif du bilan de Pôle Emploi.

L'enjeu de la comparabilité des dépenses réalisées (2/4)

- **B- Bilan des sections 1, 2, 3 et 4 / résultat des sections 3 et 4 (suite)**

- Ainsi, pour reprendre les exemples précités, une créance affichée à l'actif du bilan peut avoir pour origine le financement des allocations chômage ou le financement du fonctionnement de Pôle Emploi. Et cela représente une difficulté de lecture pour le comité d'entreprise qui ne connaît pas l'état du financement de son activité propre (intervention et fonctionnement), un amalgame étant réalisé au niveau du bilan.
- Mécaniquement, la consultation sur la situation économique et financière ne porte que sur le budget « compte de résultat » et non sur la structure financière de son activité propre puisque ce financement est confondu avec le financement des sections 1 et 2.

- **C- Compte de résultat des états financiers / recensement des dépenses de la « consultation sur la situation économique et financière »**

- La consultation sur la situation économique et financières correspond à un document central de la consultation du comité d'entreprise. Il lui est adjoint des documents complémentaires qui permettent d'aider à la lecture de ce document : deux documents du niveau régional que sont la note sur la situation économique et financière et la note de conjoncture économique ; plusieurs documents du niveau national notamment le rapport financier 2017, la note sur le bilan d'exécution budgétaire 2017, un vadémécum, etc.
- La note sur la consultation économique et financière de l'établissement IDF inclut des données chiffrées présentées sous la forme de comptes budgétaires des section 3 et 4. Il en est de même des données chiffrées figurant dans la consultation sur la situation économique et financière du comité central d'établissement pour le niveau national. Cette présentation sous forme de comptes budgétaires est différente de la présentation retenue au niveau des états financiers.
- Par exemple, les charges de personnel 2017 de la section 4 au niveau national s'élèvent à 3 260 millions d'euros dans la présentation en section budgétaire (montant « arrêté 2017 ») et s'élève à 3 005 millions d'euros dans le compte de résultat des états financiers. La différence vient principalement du fait que la présentation au format de comptes budgétaires inclut des taxes liées aux rémunérations. L'utilisation des états financiers pour étayer l'analyse des données chiffrées de la consultation sur la situation économique et financière suppose donc **un travail de retraitement des données pour comprendre les évolutions et variations. Et ce travail peut s'avérer long, les périmètres de données chiffrées pouvant varier selon le document consulté.**
- **Les variations des budgets et les éléments permettant l'analyse de tendances, par exemple le recours croissant ou décroissant à la sous-traitance, ne se visualisent pas de façon aisée, les évolutions étant de l'ordre de quelques pourcents dans le total du budget. La recherche de l'information sous ces différents formats et les éventuels retraitements précités compliquent l'appréciation à fournir par le comité d'entreprise.**

L'enjeu de la comparabilité des dépenses réalisées (3/4)

- **D- Difficultés de lecture liées aux budgets nationaux et aux dépenses non décaissables**

- Une difficulté de lecture des données chiffrées résulte des budgets nationaux qui ont ou non, selon le document consulté, une retranscription au niveau régional. Ainsi, la consultation sur la situation économique et financière de l'établissement IDF présente deux colonnes du « réalisé 2017 » qui intègrent tantôt tous les fonds budgétaires, tantôt le fonds régional hors fonds nationaux.
- Nous comprenons que les fonds nationaux correspondent dans ce cas à des dépenses centralisées au niveau national et qui trouvent une imputation au niveau régional sous la forme de répartition des dépenses communes. Les dépenses réalisées par l'établissement IDF peuvent donc être présentées en incluant ou non cette quote-part de dépenses communes.
- Le budget soumis à consultation du comité d'entreprise inclut-il la quote-part desdites dépenses communes ? Quelle est l'autonomie de l'établissement IDF pour engager ces dépenses communes ? Dans l'hypothèse où ces dépenses communes ne sont pas intégrées au budget de l'IDF, l'établissement peut-il ou doit-il faire des arbitrages sur ses propres dépenses afin de supporter en fin d'année cette quote-part ?
- Par ailleurs, d'autres dépenses centralisées font l'objet d'une refacturation aux établissements, à l'image de dépenses de traitement des attestations employeurs qui sont imputés en cours d'année par l'établissement DSI (direction des systèmes d'information) à l'établissement IDF. Quelle différence existe-t-il entre ces frais centralisés et inclus dans l'exécution budgétaire du fonds régional IDF et les dépenses centralisées précitées qui correspondent aux fonds nationaux ?
- Par ailleurs, les lignes de dépenses non décaissables sont regroupées de façon différente dans les états financiers et dans les documents de consultation sur la situation économique et financière. Ainsi, la consultation sur la situation économique et financière de l'IDF présente des dépenses non décaissables au niveau de la section 4, sensiblement différentes avec ou sans les fonds nationaux, et aucune au niveau de la section 3. Les états financiers au niveau national présentent pourtant des dotations aux provisions et des reprises de provisions au niveau des charges d'intervention. Et la consultation du comité central d'établissement sur la situation économique et financière mentionne un volume compensé de charges non décaissables et produits non encaissables dont le rattachement à la section 3 ou la section 4 n'est pas évident.
- Ces aspects budgétaires et leurs différentes modalités de présentation viennent également perturber la lecture des données chiffrées soumises à la consultation du comité d'entreprise.

L'enjeu de la comparabilité des dépenses réalisées (4/4)

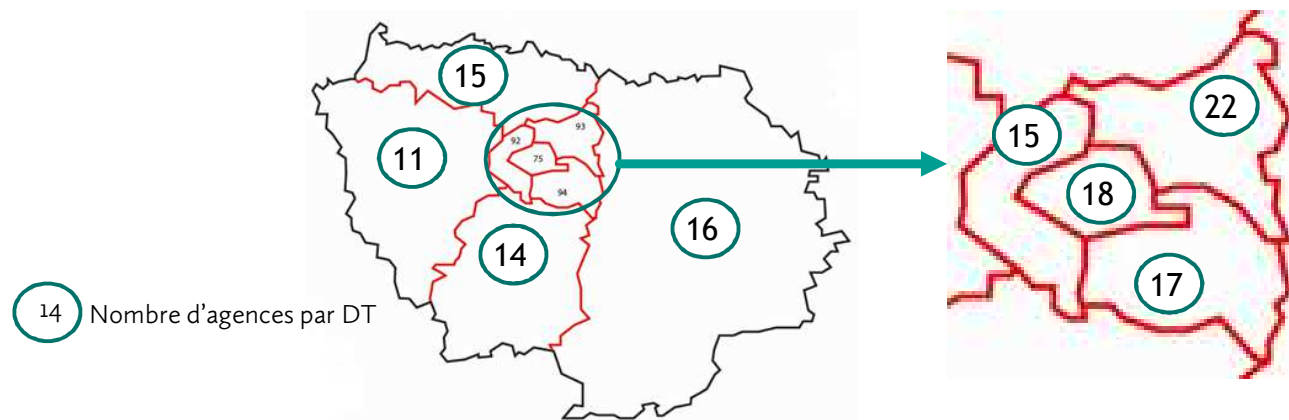
- **E- Comparabilité des budgets et des dépenses réalisées**

- Passé l'écueil des différentes présentations des données chiffrées correspondant au « réalisé 2017 », une difficulté apparaît au niveau du budget 2018 soumis à consultation du comité d'entreprise.
- Dans un premier temps, il convient de relever que le budget initial de la section 3 présente des regroupements importants puisque seules deux lignes sont budgétées au titre des dépenses fongibles et dépenses non fongibles. Le niveau de détail présenté pour les dépenses réalisées en 2017 (coûts pédagogiques, rémunération formation, prestations externalisées, etc.) n'est pas fourni au titre du budget 2018. De ce point de vue, l'appréciation par le comité d'entreprise du budget 2018 en est sensiblement affectée.
- Là encore, si le comité d'entreprise souhaite apprécier le niveau des dépenses sous-traitées prévues pour 2018, l'information n'est pas disponible directement. Pourtant, cette information semble formalisée par ailleurs puisqu'elle a pu nous être fournie dans le cadre de notre intervention.
- Par ailleurs, certaines lignes de dépenses ne peuvent pas être budgétées pour des motifs variés. Il s'agit par exemple, dans la section 3, des dépenses financées par le CPF (compte personnel de formation) et des dépenses relatives au PIC (plan d'investissement des compétences 2018) ou, dans la section 4, des dépenses de CDD missions et des dépenses de sous-traitance liée au traitement des attestations employeurs.
- **L'impossibilité ou la difficulté à budgéter certaines dépenses n'est pas critiquable. Mais la lecture du budget 2018 comparativement aux dépenses réalisées en 2017 s'en trouve gênée.** Il conviendrait à cet égard de fournir de façon détaillée les dépenses réalisées qui ne peuvent pas être budgétées, de façon à différencier les dépenses réalisées en 2017 qui peuvent donner lieu ou non à budget en 2018 : montant du traitement des attestations employeurs, volume des coûts pédagogiques financés par le CPF, volume des CDD missions.

III.2. Une région atypique et hors norme par les volumes gérés

Un établissement atypique et « hors-norme » : des volumes à gérer très importants (1/3)

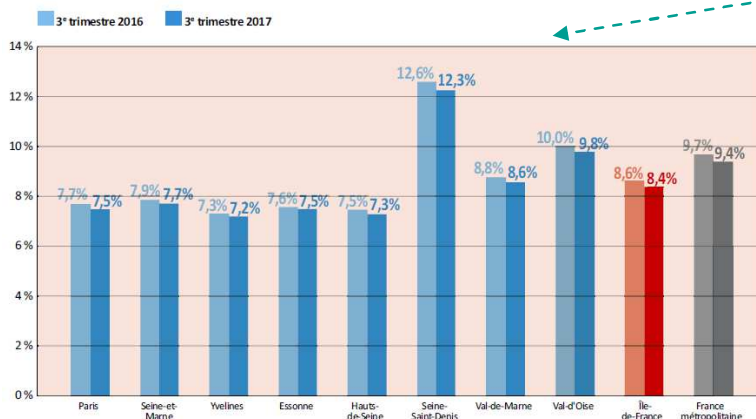
- **L'établissement compte 128 agences** sur les 922 (source : site de Pôle Emploi) de l'ensemble du réseau (soit environ 15%), réparties dans les 8 départements (correspondant chacun à une DT) de la région :



- **En avril 2018, environ 786 000 DEFM de catégories A et B** sont inscrits en Île-de-France, sur environ 4 380 000 pour la France entière, soit environ 18% (source : site de Pôle Emploi) ;
- Concernant les dépenses relatives à :
 - **la section III** (dépenses d'intervention destinées à favoriser le retour à l'emploi) : l'établissement Île-de-France a **représenté environ 16%** (soit 205 millions d'€) des dépenses totales de Pôle Emploi en la matière en 2017 ;
 - **la section IV** (dépenses de fonctionnement) : l'établissement Île-de-France a **représenté environ 13%** (soit 574 millions d'€) des dépenses totales de Pôle Emploi en la matière en 2017 ;
- L'établissement traite près d'**un cinquième de la totalité des allocations versées** sur le territoire ;
- En termes d'ETPT, l'établissement comprenait en 2017 **près de 8 000 agents en tout, soit environ 16%** de l'effectif de Pôle Emploi (environ 49 600 ETPT en 2017).

Un établissement atypique et « hors-norme » : un taux de chômage en baisse en IDF mais des DEFM toujours plus nombreux (2/3)

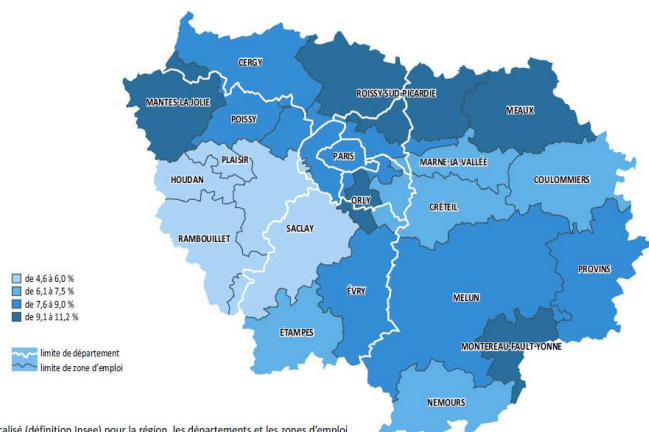
Taux de chômage* par département en Île-de-France



Source : Insee.

* Taux de chômage au sens du Bureau International du Travail pour la France, taux de chômage localisé (définition Insee) pour la région et les départements. Données disponibles en novembre 2016. Données provisoires au 2^{ème} trimestre 2016.

Taux de chômage* localisé par zone d'emploi en Île-de-France, au 3^e trimestre 2017



Source : Insee.

* Taux de chômage localisé (définition Insee) pour la région, les départements et les zones d'emploi.

Demandeurs d'emploi par catégorie, au 31 octobre 2017

Données corrigées des variations saisonnières (CVS)

Catégorie	Paris	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Val-d'Oise	Île-de-France	France métropolitaine
A	133 450	66 570	64 650	58 470	79 840	120 480	76 020	72 660	672 140	3 483 600
B	31 780	11 270	11 140	10 160	13 600	19 090	12 440	11 300	120 780	738 900
C	39 300	23 280	20 390	20 000	21 610	30 550	20 600	21 200	196 930	1 393 500
A+B+C	204 530	101 120	96 180	88 630	115 050	170 120	109 060	105 160	989 850	5 616 000
D	6 450	4 230	3 600	3 570	4 030	5 080	4 000	3 590	34 550	271 600
E	11 210	6 200	5 950	5 940	8 780	6 580	6 140	5 830	56 630	399 400
Ensemble A+B+C+D+E	222 190	111 550	105 730	98 140	127 860	181 780	119 200	114 580	1 081 030	6 287 000

Source : Dares / Pôle emploi.

Évolution entre octobre 2016 et octobre 2017

Données corrigées des variations saisonnières (CVS), en %

Catégorie	Paris	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Val-d'Oise	Île-de-France	France métropolitaine
A	+0,7	+1,5	+0,6	-0,3	+0,6	+0,9	+1,1	+1,7	+0,9	+0,2
B	+4,5	+1,7	+3,2	+4,6	+1,6	+7,9	+2,9	+2,6	+4,0	+1,8
C	+5,6	+11,9	+13,5	+9,5	+8,8	+10,1	+10,3	+13,4	+9,9	+10,7
A+B+C	+2,2	+3,8	+3,4	+2,3	+2,2	+3,2	+3,0	+4,0	+2,9	+2,8
D	-22,9	-28,8	-33,8	-28,5	-24,8	-31,6	-20,9	-36,7	-28,4	-17,3
E	-4,8	-4,6	-7,9	-6,8	-0,7	-6,8	-4,5	-3,8	-4,8	-6,8
Ensemble A+B+C+D+E	+0,9	+1,5	+0,8	+0,2	+0,9	+1,4	+1,5	+1,5	+1,1	+1,1

Source : Dares / Pôle emploi.

catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi.

catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois).

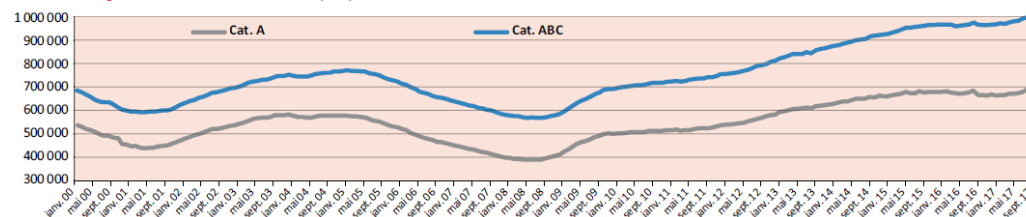
catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de plus de 78 heures au cours du mois).

catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage de formation, d'une maladie...), sans emploi.

catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

Evolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, en Île-de-France, depuis janvier 2000

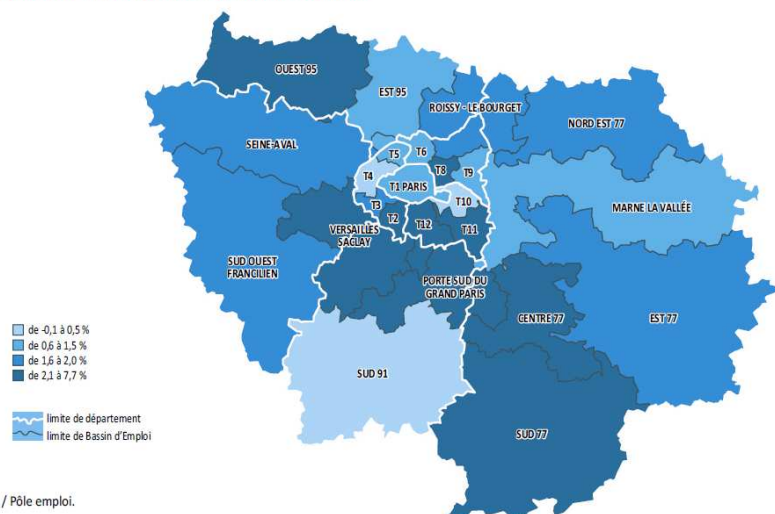
Données corrigées des variations saisonnières (CVS)



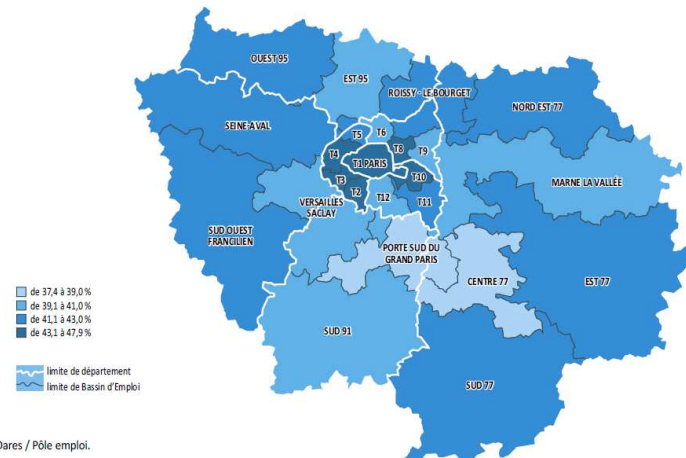
Source : Dares / Pôle emploi.

Un établissement atypique et « hors-norme » : des disparités locales fortes (3/3)

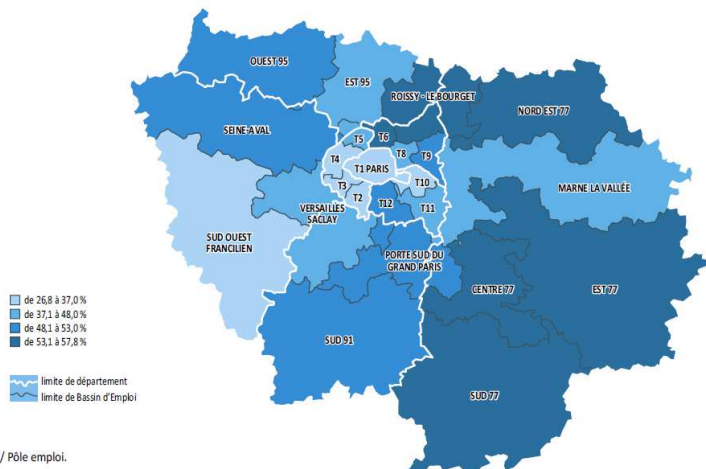
Évolution du nombre d'inscrits à Pôle emploi (catégorie ABC – données brutes), entre le 30 juin 2016 et le 30 juin 2017 par Bassin d'Emploi



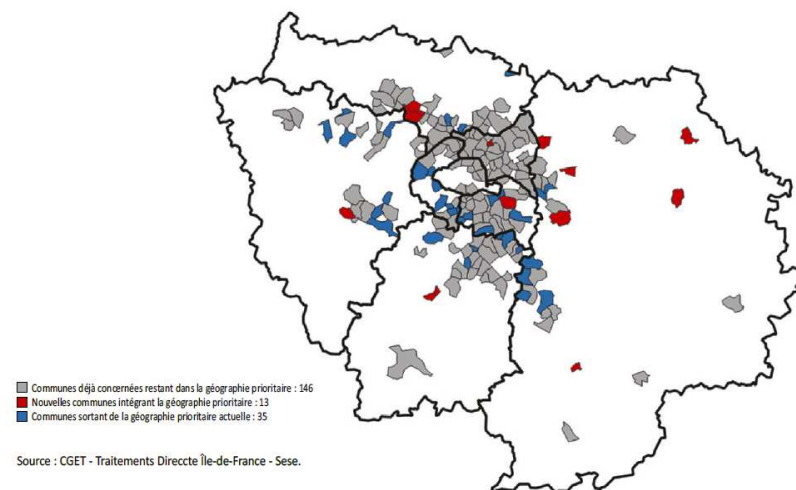
Part des demandeurs d'emploi inscrits depuis un an et plus à Pôle emploi (catégorie ABC – données brutes), au 30 juin 2017 par Bassin d'Emploi



Part des demandeurs d'emploi de niveau de formation inférieur ou égal au CAP / BEP dans les inscrits à Pôle emploi (catégorie ABC – données brutes), au 30 juin 2017 par Bassin d'Emploi



Les communes comptant des quartiers prioritaires de la politique de la ville



Néanmoins, une situation en IDF nécessairement induite par l'équation économique de PE

- Malgré ce contexte spécifique (hors norme) pour l'IDF et les limites des états financiers d'IDF, comme nous allons le voir dans ce qui suit, les termes de l'équation économique se posant à l'établissement Île-de-France, qui dispose de marges de manœuvre limitées notamment sur le secteur III, s'inscrivent pleinement dans ceux explicités précédemment à propos de Pôle Emploi.
- En effet, il apparaît que les dépenses de l'établissement, forcément déterminées par les ressources, suivent la même trajectoire que celles que nous avons pu constater pour Pôle Emploi dans son ensemble avec, entre autres :
 - **une stabilité du cœur historique des dépenses de la section III ;**
 - **une diminution des charges de personnel** (dans le cadre de la section IV), l'établissement Île-de-France devant réaliser un effort de -64,8 ETPT sur les -297 demandés à Pôle Emploi dans le cadre du projet de loi de finance 2018.

III.3. Analyse de la section III en IDF et comparatif national / IDF

Pour rappel les dépenses de la section III au niveau national

	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
(en millions d'euros)				
Section 3	956	1 439	1 317	886
Aide à la mobilité	43,6	40,6	37,3	
Coûts pédagogiques (y compris partenaires)	389,3	802,2	646,4	
Rémunérations formations	134,7	234,6	246,9	
Mobilité formation	44,0	57,2	54,0	
Aides à l'embauche (dispositif employeurs)	15,6	15,9	14,5	
Sous-traitance et co-traitance hors CSP	261,5	233,2	252,5	
Sous-traitance CSP	62,7	46,6	58,2	
Divers	4,5	8,9	7,4	
Retraitements de comparabilité :	143	491	485	48
Coûts pédagogiques liés au CPF	76,5	78,0	64,9	N/D
Coûts liés aux plans 500 000 formations et sa reconduction 2017	0,0	412,5	420,3	47,6
Coûts liés au plan 40 000 formations prioritaires	66,7	0,0	0,0	0,0
Coûts liés au plan d'invest. des compétences	0,0	0,0	0,0	N/D
Section 3 retraitée	813	949	832	838

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction.

- Alors que les dépenses de la section III ont fortement cru entre 2015 et 2017 (+37,8%), le budget prévoit une diminution sensible des moyens d'action en 2018.
- Qu'en est-il réellement et quels impacts pour l'IDF ?

Faut-il s'inquiéter de la baisse du budget de la section III ?

- La construction du budget ne permet pas la planification de certaines dépenses. Cela résulte d'un manque d'information mais ne signifie pas qu'il n'y aura pas de dépenses à ce titre.
 - En l'occurrence, dans le budget 2018 ne sont pas intégrées les dépenses relatives au « plan d'investissement des compétences » (PIC) et du financement du « compte personnel de formation » (CPF).
 - Cela résulte de l'absence d'information concernant le niveau de financement (les ressources) de ces mêmes dispositifs. Pour mémoire, le financement du PIC présenté début 2018 représenterait une enveloppe de 15 milliards d'euros sur la période 2018 – 2022. Compte tenu de la mise en place de ce financement en 2018, il pourrait être escompté un financement et des dépenses en 2018 de l'ordre de 1 à 2 milliards d'euros (15 milliards sur 5 ans = 3 milliards par an en moyenne).
- Par ailleurs, les années 2016 et 2017 intégraient un volume de dépenses de formation plus important du fait du plan 500 000 formations et de sa reconduction 2017.
- Sur la base de la présentation du budget national 2018 au CCE, le budget 2018 pourrait être comparé aux dépenses réalisées suivantes :

(en millions d'euros)	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 3	956	1 439	1 317	886
Aide à la mobilité	43,6	40,6	37,3	
Coûts pédagogiques (y compris partenaires)	389,3	802,2	646,4	
Rémunérations formations	134,7	234,6	246,9	
Mobilité formation	44,0	57,2	54,0	
Aides à l'embauche (dispositif employeurs)	15,6	15,9	14,5	
Sous-traitance et co-traitance hors CSP	261,5	233,2	252,5	
Sous-traitance CSP	62,7	46,6	58,2	
Divers	4,5	8,9	7,4	
Retraitements de comparabilité :	143	491	485	48
Coûts pédagogiques liés au CPF	76,5	78,0	64,9	N/D
Coûts liés aux plans 500 000 formations et sa reconduction 2017	0,0	412,5	420,3	47,6
Coûts liés au plan 40 000 formations prioritaires	66,7	0,0	0,0	0,0
Coûts liés au plan d'invest. des compétences	0,0	0,0	0,0	N/D
Section 3 retraitée	813	949	832	838

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction.

- Compte tenu des retraitements nécessaires à la comparabilité, il convient de retenir que les dépenses de la section 3 sont planifiées à un niveau relativement stable.
- En outre, le financement lié au programme PIC devrait permettre un niveau de dépenses de coûts pédagogiques significatif, montant non déterminé pour 2018. Ces dépenses sont à mettre en regard du programme 500 000 formations et sa reconduction 2017 qui ne produisent pratiquement plus d'effet en 2018 (reliquat de 47,6 M€ au titre des formations initiées fin 2017).

En IDF, une section III qui pèse pour 205 M€ en 2017 : les effets du plan 500 000 formations

(en milliers d'euros)	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 3	160 998	250 373	204 939	148 618
Aide à la mobilité	3 016	3 103	3 351	3 105
Coûts pédagogiques (y compris partenaires)	74 936	159 893	111 325	64 380
Rémunérations formations	18 646	35 370	31 584	18 197
Mobilité formation	5 221	4 109	3 613	4 175
Aides à l'embauche (dispositif employeurs)	2 769	3 145	2 625	0
Sous-traitance et co-traitance hors CSP	36 519	33 668	38 913	46 072
Sous-traitance CSP	19 931	10 961	13 073	11 824
Divers	-41	124	455	864

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction.

- La section 3 représente en 2017 une enveloppe de 205 millions d'euros pour Pôle Emploi IDF.
 - Soit 26,4 % du budget propre de Pôle Emploi IDF.
 - Les autres 73,6 % correspondent aux dépenses de fonctionnement (charges de personnel, locaux, sous-traitance, etc.).
- La section 3 peut être synthétisée comme ci-contre :

- La section 3 est marquée en 2016 et 2017 par le plan 500 000 formations et le prolongement de ce plan en 2017/2018. L'impact de ces deux plans s'est traduit par des coûts supplémentaires évalués, selon la direction de Pôle Emploi IDF, à 91 millions d'euros (M€) en 2016 et 66 M€ en 2017. **Sans ces plans de formations, les dépenses du secteur 3 se seraient élevées à 159 M€ en 2016 et à 139 M€ en 2017** : à périmètre comparable, la section III semble donc enregistrer une décade, dont on peut faire l'hypothèse qu'elle est en lien avec :
 - un effet substitution des autres actions de formation vers le plan 500 000 emplois ;
 - un effet prix lié à la renégociation des formations pour en diminuer le coût unitaire.
- L'aide à la mobilité concerne principalement l'aide au permis de conduire. Plus accessoirement, les aides à la mobilité de recherche et de reprise, les aides à la garde d'enfants des parents isolés. Ces montants sont stables.
- Les coûts pédagogiques correspondent aux différents dispositifs de financement : formation préalable au recrutement (AFPR), préparation opérationnelle à l'emploi (POE) individuelle, action de formation conventionnée (AFC), aide individuelle à la formation (AIF). Le plan 500 000 formations et son prolongement 2017/2018 sont inclus dans ce poste de dépenses.
- Les rémunérations formations correspondent aux rémunérations versées aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas ou ne peuvent plus bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ou de l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP). La hausse du poste en 2016 et 2017 peut être rapprochée du plan 500 000 formations et de son prolongement 2017/2018.
- La mobilité formation correspond aux aides versées aux demandeurs d'emploi en situation de formation.

Un développement non négligeable de la sous-traitance (1/2)

(en milliers d'euros)		Réalisé 2016	Réalisé 2017
Catégorie de mission	Cumul des principales mesures sous-traitées	31 996	39 382
Accompagnement	Activ'Emploi	7 605	11 827
Accompagnement	Prestations au titre du CSP	9 644	13 119
Orientation	Accompagnement au choix professionnel	7 412	6 467
Orientation	Orientation autres	2 833	92
Création d'entrep.	Evaluation préalable à la création d'entrep.	914	21
Création d'entrep.	Activ'Création	291	4 808
Création d'entrep.	Obj. Projet création ou reprise d'entreprise	1 644	2
Méthode	Ateliers	1 653	3 046

Source : Direction

- Les dépenses de sous-traitance de la section 3 correspondent à des missions relevant de Pôle Emploi qui sont partiellement confiées à des opérateurs privés : accompagnement, orientation, création d'entreprise, sécurisation professionnelle.
- Les principales mesures financées sont les suivantes :

- Le volume des prestations est en augmentation en 2017 par rapport à 2016 et cette tendance devrait se poursuivre en 2018** compte tenu du budget rappelé ci-dessus.
 - Il convient de rappeler que lorsque ces missions sont réalisées par le personnel de Pôle Emploi IDF, le poids budgétaire correspondant se retrouve dans la section 4, notamment dans la rubrique des charges de personnel.
 - Autrement dit, plus les missions d'accompagnement, d'orientation et de création d'entreprise sont sous-traitées, plus le secteur 3 prend d'importance dans le budget global de Pôle Emploi IDF.
- Les principaux prestataires auxquels Pôle Emploi IDF a confié des missions en 2017 sont les suivants :

(en milliers d'euros)	Réalisé 2017
	31 361
INGEUS	13 827
AKSIS	6 661
ID FORMATION	5 510
ALIXIO MOBILITE	2 738
GIDEF	2 625

Source : Direction

Un développement non négligeable de la sous-traitance (2/2)

- Pour tenter d'évaluer le nombre potentiel de salariés ETP occupés sur ces missions sous-traitées, nous proposons le modèle suivant. Le montant de 39,4 M€ doit rémunérer tout à la fois
 - le personnel : hypothèse d'un coût moyen agent – CMA - de 60 K€,
 - les fonctions supports définies à hauteur de 20% du CMA, soit 12 K€,
 - le coût du capital défini à hauteur de 10% du CMA, soit 6 K€
 - ainsi que la marge à hauteur de 10% soit 6 K€
- Nous obtenons alors un coût complet agent sous-traitant ETP de l'ordre de 84 K€.
- Si l'on divise 39,4 M€ par 0,084 M€, alors nous obtenons **l'équivalent de 470 ETP, soit environ 6% des ETPT de PE IDF.**

Le poids relatif de la section III en IDF : conforme au taux de chômage

- Le tableau ci-dessous retrace la proportion des dépenses de la section de l'établissement IDF par rapport à Pôle Emploi au niveau national.

(en milliers d'euros)	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 3	16,8%	17,4%	15,6%	16,8%
Aide à la mobilité	6,9%	7,6%	9,0%	
Coûts pédagogiques (y compris partenaires)	19,2%	19,9%	17,2%	
Rémunérations formations	13,8%	15,1%	12,8%	
Mobilité formation	11,9%	7,2%	6,7%	
Aides à l'embauche (dispositif employeurs)	17,8%	19,8%	18,1%	
Sous-traitance et co-traitance hors CSP	14,0%	14,4%	15,4%	
Sous-traitance CSP	31,8%	23,5%	22,5%	
Divers	-0,9%	1,4%	6,1%	

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction – Bilans d'exécution budgétaires et budget Pôle Emploi de 2015 à 2017

- Globalement le poids de l'établissement IDF représente environ 16,5 à 16,8 % des dépenses de la section 3 de Pôle Emploi. Les fluctuations 2016 et 2017 sont principalement liées aux coûts pédagogiques avec notamment un possible effet de correction en 2017 par rapport au niveau de dépenses enregistrées en 2016. On notera également la faible part des aides relatives à la mobilité compte tenu de la situation spécifique de l'IDF du point de vue des transports en commun.
- Ce poids relatif des dépenses en section III est globalement conforme à la part des chômeurs d'IDF par rapport au total du chômage en France :
 - Toutefois, le poids relatif des chômeurs de catégorie A est plus important en IDF

Part des demandeurs d'emploi franciliens dans le total des demandeurs d'emploi de France métropolitaine						
Source : pôle emploi	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Catégorie D	Catégorie E	Total
2012	18,6%	15,7%	15,0%	13,0%	13,3%	17,0%
2013	18,7%	15,7%	14,9%	13,1%	13,3%	17,1%
2014	18,9%	15,9%	14,9%	12,8%	13,4%	17,2%
2015	19,0%	15,9%	14,6%	13,3%	13,9%	17,2%
2016	19,1%	16,1%	14,4%	13,9%	13,9%	17,2%
2017	19,2%	16,2%	14,2%	13,8%	13,8%	17,2%

Le budget 2018 pour l'IDF

- Comme pour le budget national, **certaines dépenses ne sont pas planifiées faute d'information** (financement CPF et financement PIC). Et le comparatif « réalisé 2017 » par rapport au « budget 2018 » est influencé par des mesures non reconduites, en l'occurrence le plan 500 000 formations et sa reconduction 2017.
- Sur la base des évaluations fournies par la direction de Pôle Emploi IDF (impact du plan 500 000 formations et sa reconduction 2017), la comparabilité 2016/2017/2018 peut être estimée comme suit ci-dessous :

(en millions d'euros)	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 3	250	205	149
Aide à la mobilité	3	3	3
Coûts pédagogiques (y compris partenaires)	160	111	64
Rémunérations formations	35	32	18
Mobilité formation	4	4	4
Aides à l'embauche (dispositif employeurs)	3	3	0
Sous-traitance et co-traitance hors CSP	34	39	46
Sous-traitance CSP	11	13	12
Divers	0	1	1
Retraitements de comparabilité :	104	75	14
Coûts pédagogiques liés au CPF	13	9	N/D
Coûts liés aux plans 500 000 formations et sa reconduction 2017	91	66	14
Coûts liés aux plan d'invest. des compétence	0	0	N/D
Section 3 retraitée	147	130	135

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction

- Il convient de retenir que le budget 2018 n'inclut pas les dépenses liées au plan d'investissement des compétences décidé début 2018 (PIC). Ces dépenses pourraient à nouveau influencer significativement la section 3 de Pôle Emploi IDF mais ce montant n'est pas déterminé à ce jour.
- Après retraitement, il apparaît que le budget 2018 (135 M€) est stable par rapport à l'année 2017 (130 M€) comme au niveau national.**
- De fait, le budget 2018 du secteur 3 est marqué par **un retour à un niveau « habituel » des coûts pédagogiques**. Ces dépenses sont planifiées à hauteur de 64 M€ auxquels s'ajoutent les rémunérations formations pour 18 M€ et la mobilité formation pour 4 M€, soit un total de 86 M€ (dont 14 M€ lié à la fin du programme 500 000 formation et sa reconduction 2017). Ce même total s'élevait à 99 M€ en 2015, 199 M€ en 2016 (108 K€ hors plan 500 000 formations) et 147 M€ en 2017 (81 K€ hors plan 500 000 formations et prolongement).
- Le budget 2018 acte la fin du dispositif d'aides à l'embauche, bénéficiant aux employeurs, terminé courant 2017.

La sous-traitance au budget 2018 : une nouvelle hausse à prévoir

- Le budget 2018 planifie un niveau de sous-traitance en hausse par rapport à 2017. Le niveau de détail disponible permet de ventiler le budget 2018 de la façon suivante :

(en milliers d'euros)		Réalisé 2017	Budget 2018
	Dispositifs visés	51 986	57 896
Prestations sous-traitées et sous-traitance DE	AEM, ACP, EPCE, ATE, OPCRE	28 879	35 776
Prestations co-traitées	PPAE, PAP (CAP Emploi et Missions locales)	10 034	10 296
OPP	CSP	13 073	11 824

Source : Direction

- C'est finalement le **phénomène le plus marquant qui impacte l'activité du personnel de Pôle Emploi IDF**. En effet, les mesures pédagogiques et d'aides se traduisent comme un vecteur d'activité pour le personnel de l'établissement puisqu'ils génèrent un traitement d'orientation et un traitement administratif vers ces dispositifs. Mais la sous-traitance correspond réellement à un transfert d'activité de la section 4 vers la section 3, les coûts en charge de personnel de la section 4 étant transférés vers des coûts de sous-traitance en section 3.

III.4. Analyse de la section IV en IDF et comparatif national / IDF

Pour rappel, les dépenses de la section IV au niveau national

- De façon synthétique, les dépenses de la section IV peuvent être présentées de la façon suivante :

(en millions d'euros)	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 4	4 350	4 239	4 364	4 320
Charges de personnel	3 184	3 213	3 260	3 249
Frais liés au personnel	91	92	90	N/D
Sous-traitance	198	190	194	N/D
Affranchissements et télécommunications	80	71	64	N/D
Achats	38	34	33	N/D
Loyers, ch. locatives et de copropriété, entretien	367	373	370	N/D
Communication, honoraires, divers	204	155	161	N/D
Dotations aux amortissements et provisions	189	111	193	150
Rappel Section 3	956	1 439	1 317	886
Cumul section 3 et 4 (= "dépenses propres")	5 306	5 678	5 681	5 206

source : notes de consultation sur la situation économique et financière années 2016 à 2018

Proportion charges de personnel / dépenses propres	60,0%	56,6%	57,4%	62,4%
Proportion charges de personnel / section 4	73,2%	75,8%	74,7%	75,2%

- Au niveau d'ensemble, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 4,32 Mds€ en 2017, dépenses relativement stables
- Le budget national 2018 fourni au Comité Central d'Entreprise (CCE) n'est pas détaillé de façon suffisante pour renseigner ligne à ligne la section 4. Seuls les éléments comparables sont renseignés au titre du budget 2018.
- Le contenu des différentes lignes de dépenses de la section IV a été présenté en amont dans ce rapport.

- A l'intérieur de ce budget, **la section IV est budgétée en 2018 à 4 320 M€**, de façon relativement **stable** par rapport à l'année 2017, la baisse planifiée s'élevant à 44 M€ soit une baisse de 1,0 %. Les modalités de la construction budgétaire ne permettent pas de qualifier cette baisse de tendance.
 - A titre d'exemple, le budget 2017 s'élevait à 4 310 M€ et les dépenses finalement réalisées se sont élevées à 4 364 M€.
- Le contenu des différentes lignes de dépenses de la section IV a été présenté en amont dans ce rapport (partie II du présent rapport). En particulier **les dépenses de personnel sont budgétées pour 2018 à un montant de 3 249 M€** contre des dépenses réalisées en 2017 de 3 260 M€, soit une baisse de 11 M€, soit - 0,3 %.
 - La « proportion charges de personnel / dépenses propres » est en hausse en 2018 par rapport à 2017. Cela s'explique non par une hausse des charges de personnel mais par une baisse du budget global 2018 par rapport à l'année 2017.

La section IV en Île-de-France : au global et les charges de personnel

- La section IV représente en 2017 une enveloppe de 574 millions d'euros pour Pôle Emploi IDF, soit 73,6 % du budget propre de Pôle Emploi IDF et plus de 13% du total de la section IV de PE. Dans les dépenses propres, les autres 26,4 % correspondent aux dépenses d'intervention (section III). **Ces dépenses ont nettement moins progressé en IDF qu'au niveau national en 2017 : +0,5% contre +2,9% indiquant un processus de rationalisation plus important.**
- La section IV de l'établissement Île-de-France peut être synthétisée comme suit :

	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
(en milliers d'euros)				
Section 4	572 948	571 081	573 719	556 979
Charges de personnel	455 895	459 666	464 431	453 090
Frais liés au personnel	3 250	3 097	2 744	2 292
Sous-traitance	5 502	6 622	8 819	5 318
Affranchissements et télécommunications	8 411	6 334	5 664	5 364
Achats	4 145	3 780	3 969	4 107
Loyers, ch. locatives et de copropriété, entretien	87 401	85 710	81 224	81 565
Communication, honoraires, divers	6 477	5 016	5 068	3 855
Dotations aux amortissements et provisions	1 867	856	1 801	1 389

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction.

Proportion charges de personnel / section 4	79,6%	80,5%	81,0%	81,3%
---	-------	-------	-------	-------

- Les charges de personnel se sont élevées en 2017 à 464 M€ contre 460 M€ en 2016, soit un niveau stable de + 0,9 % et inférieur à la hausse au niveau national (+1,5%).
 - Cette évolution est conforme au fait que les effectifs ETPT au plafond en IDF ont **davantage diminué (-0,6%) en IDF qu'au national (-0,1%)** : de fait, l'effet volume a davantage joué à la baisse compensant l'effet prix : solde positif du GVT + et de l'effet de Noria. En outre, 2017 s'est caractérisée pour l'IDF par un accroissement plus important des effectifs hors plafond dont les salaires sont moindres.
 - De fait, le mouvement de rationalisation plus fort en IDF trouve l'essentiel de son explication dans les dépenses de personnel.
- Ces charges de personnel ont représenté un poids de 81,0 % des dépenses de la section IV soit en légère progression par rapport à 2016 (80,5 %). Les charges de personnel mentionnées à ce poste incluent les salaires nets, la part salariale des cotisations sociales, la part patronale des cotisations sociales et les impôts et taxes liées aux rémunérations (taxe sur les salaires, versement transport, etc.). Le poste n'inclut en revanche pas les dépenses périphériques, notamment les frais de déplacement et de missions qui sont isolés dans la rubrique « frais liés au personnel ».

La sous-traitance en IDF

- La sous-traitance enregistre à la fois des transferts de dépenses exposées au niveau national pour le compte de l'établissement IDF (Allocation temporaire d'attente (ATT), Unidialog, traitement des attestations employeurs) et à des dépenses exposées directement par l'établissement IDF.
- L'augmentation des dépenses de sous-traitance en 2017 n'est pas décrite dans les documents de consultation budgétaire, documents orientés vers le budget 2018. A la lecture du détail des comptes de l'établissement, la hausse 2017 est principalement liée à la sous-traitance informatique qui passe d'environ 1,7 M€ en 2015 à 2,1 M€ en 2016 et 5,0 M€ en 2017.** Nous comprenons que ce poste correspond au transfert à l'établissement IDF de dépenses exposées par la Direction des systèmes d'information (DSI) de Pôle Emploi. Cette hausse serait donc à rapprocher des évolutions en matière de digitalisation des dossiers des demandeurs d'emploi et de la sous-traitance de certains traitements administratifs à l'image des attestations employeurs.
- Cette hausse de coût concernant les attestations employeurs est décrite oralement par le directeur de Pôle Emploi IDF comme « *une mesure de sécurisation de l'emploi* ». Si un choix a été opéré dans les dernières années entre une hausse de la masse salariale et la sous-traitance, il correspondrait à **une anticipation de la fin du traitement des attestations employeurs** puisque la déclaration sociale nominative (DSN) devrait mettre fin à ce traitement. **Le fait de confier cette tâche à des sous-traitants permettrait ainsi d'éviter la question de la réduction de l'effectif** correspondant le jour où les attestations employeurs seront générées de façon automatique. Toujours est-il que si l'on reprend à notre compte l'hypothèse d'un coût moyen agent sous-traitant informatique de 84 K€ annuel, ce volume de 5 M€ correspond à l'équivalent de 55 ETPT.
- En sens inverse, des baisses sont constatées en matière de sous-traitance des travaux administratifs qui ont reculé de 1 591 milliers d'euros (K€) en 2016 à 1 234 K€ en 2017 soit une baisse de 357 K€.

- Les principales dépenses de sous-traitance peuvent être présentées comme suit :

(en milliers d'euros)		Réalisé 2016	Réalisé 2017
Catégorie de mission	Cumul des principales mesures sous-traitées	4 842	7 269
Ss-T. informatique	Numérisation DSM & JRA	2 087	5 034
Ss-T. non opérationnelle	Façonnage BS SIRH	1 091	1 057
Ss-T autre	ATT DE & PST - Portail 39-95 : appels sortants	760	459
Ss-T. non opérationnelle	Archivage	420	395
Ss-T autre	Obs contact every one - GMS	484	324

Source : Direction

- Le principal enseignement de l'analyse du poste de sous-traitance est le constat d'une hausse du recours à des prestations externes** qui étaient antérieurement réalisées par le personnel de Pôle Emploi IDF, notamment pour ce qui concerne les attestations employeurs. **Il s'agit également du seul poste significativement en hausse entre 2016 et 2017, en dehors des charges de personnel (et des achats).** Cette hausse résulte d'une organisation décidée au plan national puisque le traitement est centralisé au niveau de la DSI.

La section IV en Île-de-France : les autres postes de dépense

- **Le coût des affranchissements et télécommunications est en baisse dans les deux dernières années.** Cette baisse est à rapprocher du développement des solutions numériques et téléphoniques à l'égard des demandeurs d'emploi. La baisse sur 2 ans (- 2,7 M€) compense partiellement la hausse observée en termes de sous-traitance (+ 3,3 M€). Cette baisse est strictement conforme à la baisse constatée au niveau national : de l'ordre de -10%.
- **Le poste achats** correspond principalement aux coûts d'énergie (électricité, gaz, etc.) et de fournitures administratives.
- **Le poste des loyers et charges locatives, charges de copropriété** correspond au coût des locaux utilisés par Pôle Emploi IDF, à l'exclusion des locaux achetés par Pôle Emploi. En effet, lorsque les locaux sont acquis par Pôle Emploi, le coût est traduit dans le compte de résultat sous la forme d'une dotation aux amortissements (rubrique « dotation aux amortissements et provisions » dans le tableau reprenant le détail de la section IV donné plus haut) et s'en trouve donc exclu du poste « loyers ». En revanche tous les frais périphériques figurent dans ce poste, que Pôle Emploi soit locataire ou propriétaire : charges de copropriété, charges locatives, entretien, etc.
 - **Les dépenses afférentes aux locaux sont en baisse depuis 2 années.** Le poste est ainsi en baisse de 6,2 M€ en 2017 par rapport à 2015 (-7,1%). Nous notons que l'établissement enregistre une vive baisse de ce poste alors que ces charges sont en hausse au national sur la même période (+0,8%). Selon les informations qui nous ont été communiquées, la baisse des dépenses immobilières s'explique par **une optimisation des surfaces et par un surcroît de négociation régulier des tarifs.**
 - Il convient à ce stade de noter également la spécificité des locaux de la Région IDF qui supportent une taxe qui ne s'applique pas en province, à savoir la taxe sur les bureaux. Elle représenterait un surcoût de l'ordre de 3 M€ sur le budget de Pôle Emploi IDF.
- **Les honoraires, frais de communication et divers sont également en baisse** sur les deux dernières années (-21,7%). Cette baisse suit le même rythme de baisse que le niveau national. Cette diminution résulte principalement des coûts de conseil, assistance et honoraires, poste qui passe de 2 537 K€ en 2015 à 1 932 K€ en 2016 et 1 272 K€ en 2017. Les économies réalisées sur ces postes ne sont pas explicites à l'exception d'un effet de report de 2017 à 2018 en raison d'un changement de législation en matière de recouvrement des indus. Les charges prévisibles de 2018 sont de ce fait en hausse pour ce poste.

Poids relatif de la section IV au regard des résultats du national (1/2)

- Le tableau ci-dessous retrace la proportion des dépenses de la section de l'établissement IDF par rapport à Pôle Emploi au niveau national.

(en milliers d'euros)	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 4	13,2%	13,5%	13,1%	12,9%
Charges de personnel	14,3%	14,3%	14,2%	13,9%
Frais liés au personnel	3,6%	3,4%	3,1%	N/D
Sous-traitance	2,8%	3,5%	4,5%	N/D
Affranchissements et télécommunications	10,5%	9,0%	8,9%	N/D
Achats	11,1%	11,1%	12,2%	N/D
Loyers, ch. locatives et de copropriété, entretien	23,8%	23,0%	22,0%	N/D
Communication, honoraires, divers	3,2%	3,2%	3,1%	N/D
Dotations aux amortissements et provisions	1,0%	0,8%	0,9%	0,9%
Cumul section 3 + section 4	13,8%	14,5%	13,7%	13,6%

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction.

- Le niveau national comprend l'ensemble des établissements régionaux et les trois établissements centralisés que sont la direction des systèmes d'information (DSI), Pôle Emploi Services (PES) et le siège.
- Globalement, en prenant les sections III et IV en considération, Pôle Emploi IDF représente selon les années de 13,7 % à 14,5 % des dépenses nationales. A noter la particularité de l'année 2016 qui représente une proportion plus forte de dépenses (14,5 %) que les années 2015 et 2017. Cette particularité résulte principalement des dépenses de la section III, coûts pédagogiques et rémunérations formation.
- En dehors de ce sursaut en 2016, une tendance se dessine néanmoins pour Pôle Emploi IDF dont **les charges de personnel pèsent d'année en année légèrement moins dans le budget national** (et moins que le poids relatif des effectifs ETPT de l'ordre de 17%) : 14,3 % en 2015 et 2016, 14,2 % en 2017, 13,9 % dans le budget 2018. Il en est de même pour les frais liés au personnel (déplacements, missions notamment). Attention toutefois à la proportion du budget 2018 qui est influencé par des dépenses (CDD missions) budgétées au niveau national, non au niveau régional. Cet impact ne peut pas être chiffré.
 - Il convient de rapprocher l'évolution de cette proportion avec l'évolution de la proportion des effectifs de l'IDF par rapport au national. (Cf. analyse du budget 2018 IDF section IV ci-après)
- En regard des autres dépenses nationales, il convient de relever que les frais liés aux missions et déplacements du personnel sont relativement faibles, les dépenses de sous-traitance également bien qu'en progression, les frais de communication, honoraires et divers également. En sens inverse, le poids des locaux est plus important dans les dépenses nationales. Mais ce surpoids relatif a diminué les deux dernières années, le coût des locaux étant significativement en baisse au niveau de l'IDF, environ stable au niveau national.
- En somme, **Pôle Emploi IDF est handicapé par un coût élevé de ses locaux** qui impactent les dépenses de la section IV. Cet état de fait semble cohérent compte tenu de la spécificité immobilière de la région et de l'impact de la taxe sur les bureaux qui n'a pas d'équivalent en province. Les moindres coûts supportés au titre des frais de mission et déplacements ne suffisent pas à compenser ce surcoût immobilier. Pôle Emploi IDF semble se distinguer par de faibles dépenses de sous-traitance, de communication, honoraires et frais divers. Mais cette information mériterait d'être examinée à la lumière de ces mêmes dépenses au niveau des services centralisés (siège, DSI, PES). Nous ne disposons pas de cette information.

Poids relatif de la section IV au regard des résultats du national (2/2)

- Ces résultats semblent donc indiquer un processus de performance et de rationalisation des coûts plus important en IDF sur les principaux postes de dépenses ce que nous confirme les données suivantes transmises par la direction (même si le poste divers est sensiblement plus élevé) :

RUBRIQUES Dépenses de fonctionnement	inducteur	Valeur 2017 Ratio IDF	Moyenne 2017 Ratio national
Frais liés au personnel (déplacement)	ETPT	235,30 €	603,80 €
Frais liés au personnel (représentation)	ETPT	18,50 €	46,00 €
Achats de fournitures	ETPT	152,70 €	179,80 €
Frais afférents aux locaux	m2	37,30 €	29,50 €
Loyer et entretien mobilier	ETPT	155,90 €	146,10 €
Sous-traitance (hors AE)	DEFM	5,70 €	6,40 €
Frais de conseil / Honoraires / Assistance	DEFM	1,30 €	1,87 €
Affranchissements	DEFM	5,70 €	6,24 €
Frais de télécommunications	ETPT	11,00 €	17,90 €
Frais de communication	DEFM	0,50 €	0,48 €
Divers et autres charges	ETPT	179,80 €	106,40 €

Source : Direction

Le budget 2018 pour l'IDF (1/6)

(en milliers d'euros)	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 4	572 948	571 081	573 719	556 979
Charges de personnel	455 895	459 666	464 431	453 090
Frais liés au personnel	3 250	3 097	2 744	2 292
Sous-traitance	5 502	6 622	8 819	5 318
Affranchissements et télécommunications	8 411	6 334	5 664	5 364
Achats	4 145	3 780	3 969	4 107
Loyers, ch. locatives et de copropriété, entretien	87 401	85 710	81 224	81 565
Communication, honoraires, divers	6 477	5 016	5 068	3 855
Dotations aux amortissements et provisions	1 867	856	1 801	1 389
Proportion charges de personnel / section 4	79,6%	80,5%	81,0%	81,3%

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction.

- Le budget 2018 de Pôle Emploi IDF **n'inclut pas certaines dépenses** dont les montants ne peuvent pas être déterminés au moment de l'élaboration du budget. Il en est ainsi du **coût de certains contrats à durée déterminée (CDD)** dits « missions » qui sont délégués en cours d'année. De même, le coût de la sous-traitance budgété ne tient pas compte du coût de traitement des attestations employeurs.
- Le coût des CDD missions n'est pas connu de façon précise et le retraitement des données 2016 et 2017 ne peut pas être mis en œuvre. Il est donc délicat de déterminer dans quelles proportions les charges de personnel réelles vont baisser en 2018 par rapport à 2017. A titre de comparaison, l'écart entre budget et charges de personnel réelles peut être rappelé comme suit :

(en milliers d'euros)	Charges de personnel		
	2016	2017	2018
Budget	456 972	459 855	453 090
Dépenses réelles	459 666	459 666	N/D
Ecart	2 694	-189	N/D

Sources : Consultation sur la situation économique et financière de l'établissement Pôle Emploi Ile de France, 2015 à 2017 – Balances transmises par la direction.

- Si le budget 2018 est difficile à comparer aux dépenses réalisées en 2017 compte tenu de l'absence d'information relative aux CDD missions, **il n'en reste pas moins que les charges de personnel sont budgétées à la baisse en 2018 par rapport à 2017 de -1,5 %.**

Le budget 2018 pour l'IDF (2/6)

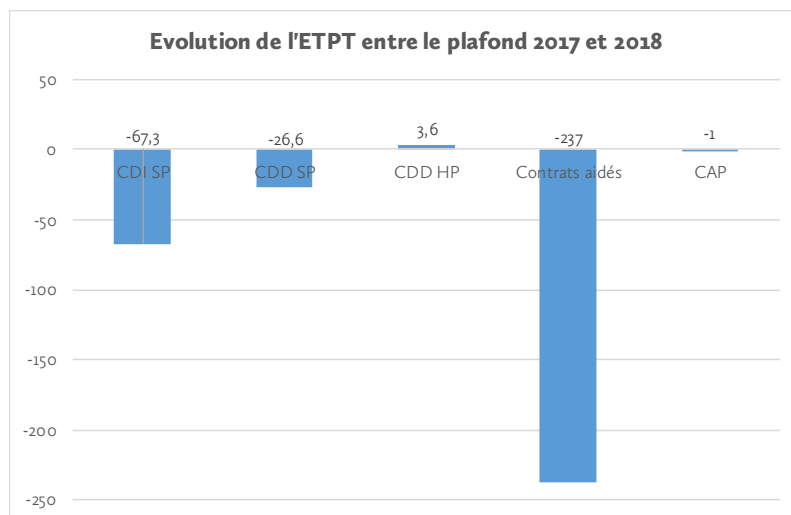
- Il convient de relever que la baisse du budget des charges de personnel **ne peut pas directement être traduit en impact d'effectif car les coûts salariaux ne sont pas stables**. A titre d'exemple :
 - la hausse de la CSG (contribution sociale généralisée) vient augmenter les dépenses pour une même rémunération ;
 - la CSG a augmenté de 1,5 points ;
 - pour 1 000 personnes percevant chacune une rémunération brute mensuelle de 2 000 €, le surcoût de CSG représente 360 milliers d'euros à l'année ;
 - si le budget des charges de personnel n'évolue pas (24 M€ hors charges sociales dans cet exemple), la hausse de la CSG aboutit à ramener l'effectif à $(24\,000\,000 - 360\,000) / (2\,000 \times 12) = 985$;
 - l'impact de la hausse de CSG dans cet exemple représente une baisse d'effectif de 15 ETPT.
- A l'échelle de l'établissement IDF de Pôle Emploi, l'impact de la hausse de CSG sur l'effectif sous plafond peut être estimé à environ 116 ETPT ($7\,738 \times 1,5\%$).
- Les principaux autres phénomènes impactant le coût salarial résultent des prévisions de mouvements de personnel – les nouveaux agents présentent un coût salarial moins élevé – de la prise d'ancienneté (GVT) et de la mise en œuvre au 1er juillet 2018 de la nouvelle classification de Pôle Emploi (un abondement budgétaire a été notifié à hauteur de 1,325 M€ au titre des impacts de repositionnement dans la nouvelle classification des CDI. En 2019, il y aura un effet année pleine).
- Dans ce contexte et bien que nous ne puissions précisément retracer l'impact en effectif de la baisse de la masse salariale, la direction nous a fait part du fait que **la masse salariale devrait diminuer de 11,3 M€ entre 2017 et 2018**, baisse qui se ferait principalement (écart de 0,5 M€) de la manière suivante (en M€) :

Effet volume en lien avec le nombre d'ETP :	-9
Effet prix comprenant :	
- effet noria :	-4,5
- effet GVT (promo et ancienneté) :	4,5
- classification :	1,3
- GPEC	-1
Autres effets (ruptures, indemnités, etc.) :	-2,1
Total	-10,8

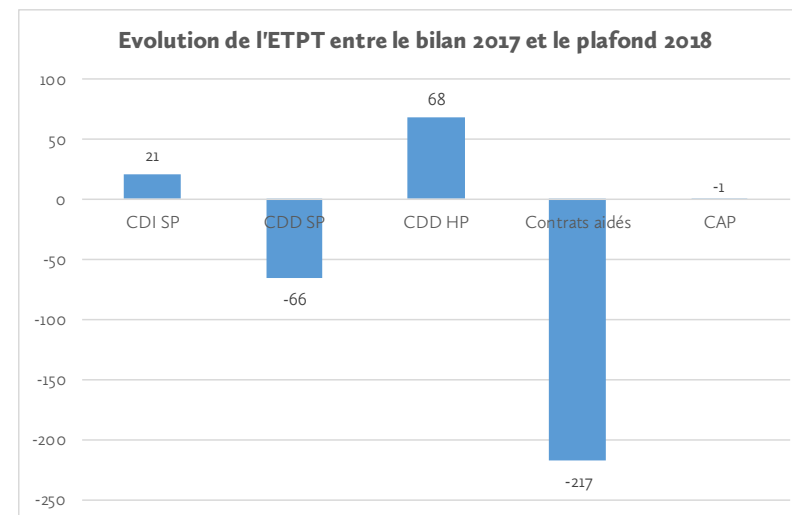
Source : Direction

Le budget 2018 pour l'IDF (3/6)

- C'est dans cet effet volume (-9 M€) que se trouve l'impact sur le nombre d'ETPT qui évoluerait, d'après les données transmises, de la manière suivante en fonction du statut de l'emploi :



Source : Direction

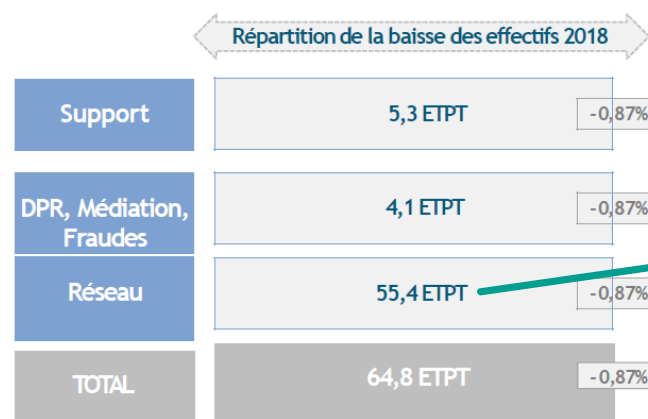


Source : Direction

- Cette diminution corrobore la réduction de l'effectif annoncée en Île-de-France : **une baisse de l'effectif en CDI sous-plafond de 64,8 équivalent temps plein travaillé (ETPT)**, soit une réduction de 0,87% par rapport à la notification de l'effectif en 2017. A noter que nous ne retrouvons pas exactement ces - 64,8 dans les graphiques ci-dessus mais plutôt - 67,3 ETPT (entre les plafonds 2017 et 2018).
- Cette réduction **s'inscrit dans le cadre de l'effort global demandé à l'EPA d'une baisse de -297 ETPT** que nous avons évoqué plus haut dans ce rapport.
- L'établissement Île-de-France contribuerait ainsi à hauteur de 21%**, ce qui apparaît significativement supérieur à son poids relatif dans l'ensemble du territoire (16,5% en termes d'ETPT 2018 sous-plafond CDI + CDD) et pose donc la question de la clé de répartition en fonction des régions.

Le budget 2018 pour l'IDF (4/6)

- D'après les documents transmis par la direction, la **répartition de cette baisse** de l'effectif se ferait de la manière suivante au sein de l'établissement :



Source : Direction

Récapitulatif	Contribution par DT		
	Part 75%	Part 25%	TOTAL
DT			
75	9,6	9,3	18,9
77	4,6	0,0	4,6
78	3,9	0,0	3,9
91	3,7	0,0	3,7
92	4,7	4,5	9,2
93	6,7	0,0	6,7
94	4,4	0,0	4,4
95	4,1	0,0	4,1
TOTAL	41,5	13,9	55,4

Source : Direction

La clé de répartition au sein des DT d'Île-de-France repose sur deux critères :

- pour 75% : le poids actuel de la DT dans l'effectif ;
 - pour 25% : la dynamique d'évolution des DEFM propre à chaque DT.
- Du point de vue des modalités de suppression de ces ETPT, la direction précise que cette baisse se fera sans licenciements **grâce aux mouvements de personnel**, c'est-à-dire en profitant des départs qui ont été au nombre de 389 en 2017 : 153 mutations vers d'autres régions, 50 démissions ou fins de période d'essai, 123 départs à la retraite, 25 ruptures conventionnelles et 38 licenciements pour inaptitude ou disciplinaire.
 - Dans les faits, il ne s'agira pas de procéder à des non-remplacements mais plutôt de « jouer » sur les dates de départ des partants et d'arrivée des remplaçants, ce qui fait dire à la direction que l'opération sera « indolore ». Par exemple, laisser inoccupé un poste pendant 6 mois permet de gagner 0,5 ETPT. **Du fait du grand nombre de départs de l'établissement – de nombreux agents voulant regagner la province notamment – la multiplication des temps d'inoccupation des postes momentanément vacants rend possible d'atteindre les -64,8 ETPT recherchés.** Nous reviendrons sur ce sujet dans la partie IV.

Le budget 2018 pour l'IDF (5/6)

- Au-delà de la baisse des effectifs en CDI sous plafond, il convient de relever que **les CDD sous plafond sont aussi touchés** (-26,6 ETPT).
- Quant aux **contrats aidés, ils enregistrent une baisse - 237 ETPT** dans le budget 2018. Ils sont, pour tout ou partie, remplacés par des jeunes en service civique à propos desquels nous ne disposons pas d'informations.
- Au total, en comparant l'effort demandé à la région à celui demandé au national, il apparaît que **le rythme de baisse des effectifs est deux fois supérieur en IDF par rapport au national** :
 - Effectif sous plafond (CDI et CDD) : -1,2% en Île-de-France contre -0,6% au niveau national ;
 - Effectif hors plafond (CDD, contrats aidés et CAP) : -60% en Île-de-France contre -30% au niveau national.
- S'agissant du **budget de dépenses de sous-traitance**, il est rappelé qu'il n'inclut pas le coût des attestations employeurs et la baisse apparente n'est donc pas représentative. S'agissant du principal poste de sous-traitance en IDF, aucune analyse ne peut concrètement être menée sur cette prévision.
- A noter également **un budget légèrement à la hausse en matière de locaux**, ce qui interrompt la tendance baissière de ces coûts.

Le budget 2018 pour l'IDF (6/6)

- En synthèse, le budget de 2018 de l'établissement Île-de-France semble dénoter :
 - la fin des économies sur les coûts des locaux ;
 - une tendance à la baisse des charges de personnel, à travers une réduction du budget 2018 en la matière et la suppression de -64,8 ETPT. Se pose là la question de savoir s'il ne s'agit que d'une réduction sans suite ou d'une amorce d'un mouvement de baisse de l'effectif qui va se poursuivre durant les prochaines années. Nous faisons part de notre analyse à ce sujet dans la dernière partie.
- Par ailleurs, en termes de santé au travail, même si cette réduction apparaît marginale, elle devrait favoriser la non couverture, même momentanée, de certains postes, ce qui pourrait :
 - **accroître le risque organisationnel et d'intensification du travail** susceptible d'exister déjà dans certaines situations, en particulier si la baisse de l'effectif se poursuit dans des proportions plus importantes ces prochaines années ;
 - **favoriser le recours au levier organisationnel**, déjà largement actionné dernières années, afin de rationaliser l'utilisation des moyens, sachant que d'après le Baromètre Social « vague 7 », près de 60% des agents considèrent que le rythme des changements est trop rapide.

IV. 2019 ET AU-DELA : VERS UN NOUVEAU MODELE ECONOMIQUE POUR POLE EMPLOI ? IMPACTS POSSIBLES SUR L'EMPLOI EN IDF

Financement de Pôle Emploi par l'Etat : le caractère central du programme 102

- L'objet de cette partie est de tenter d'analyser les évolutions en cours de la politique de l'Etat en matière d'emploi et de financement de l'Assurance Chômage afin d'en évaluer les impacts possibles sur l'équation économique de PE et le volume de ses emplois.
- Comme rappelé précédemment, Pôle Emploi en tant qu'opérateur de l'Etat, reçoit de la part de l'Etat deux types de ressources :
 - L'une est assimilée à des transferts qui n'impactent pas le compte de résultat de PE : ce sont des aides pour lesquelles PE ne fait qu'agir pour le compte de l'Etat ;
 - L'autre est assimilée à des subventions ou des recettes de gestion : subvention pour charge de service public, recettes liées à la gestion de conventions avec l'Etat.
- PE est l'opérateur de référence de l'Etat sur son programme 102 de la mission « Travail et Emploi » de l'Etat. Néanmoins, PE reçoit des crédits issus d'autres programmes de la mission Travail et Emploi comme d'autres missions (Justice) : la plupart de ces crédits de paiement sont de simples transferts et n'affectent pas le compte de résultat de PE.
- Au total, PE a touché de la part de l'Etat tous montants confondus (transferts et subventions), 2,45 Mds€ en 2017 sur les différents numéros de programmes suivants :

Source : RAP / Unité : M€		Réalisation 2016	Réalisation 2017
102	Accès et retour à l'emploi	1 696	1 663
	<i>Dont subventions pour charges de service public</i>	1 477	1 507
	<i>Dont Transferts</i>	218	155
103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	301	540
	<i>Dont Transferts</i>		540
107	Administration pénitentiaire		0,8
	<i>Dont Transferts</i>		0,8
303	Immigration et asile		177
	<i>Dont Transferts</i>		177
304	Inclusion sociale et protection des personnes		73
	<i>Dont Transferts</i>		73
Total		1 997	2 454

- Les flux financiers entre Pôle Emploi et l'Etat sont constitués à 39% de transferts, dont 540 M€ versés dans le programme 103 au titre du plan « 500 000 formations supplémentaires ».
- La subvention versée par l'Etat afin que Pôle Emploi couvre ses charges d'exploitation (sections III et IV), s'élève à 1 507 M€ en 2017.
- Elle fait partie de la mission Travail & Emploi, que nous détaillons page suivante.

10% des crédits de la mission « Travail et Emploi » dédiés à Pôle Emploi

- La mission « Travail et Emploi » de l'Etat comporte 4 grands programmes : 102, 103, 111 et 155. Sur ces 4 programmes, 1 principal affecte PE (102) et un deuxième plus accessoirement (103).
- Les dotations financières de l'Etat à Pôle Emploi sur cette mission sont détaillées ci-dessous en ciblant en rose les subventions reçues par Pôle Emploi (hors transferts), afin d'évaluer la part de la dépense publique « Travail et Emploi » qui sert réellement à financer les dépenses d'intervention et de fonctionnement de Pôle Emploi (sections III et IV).

Crédits de
paiement
(Exécution)

Crédits de
paiement
(Exécution)

Crédits de
paiement
Réalisation
2017

Mission « Travail et emploi » de la loi de finance 2017 15,6 Mds€					
102 : Accès et retour à l'emploi 7,7 Mds€		103 : Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi 7,1 Mds€		111 : Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail 84 M€	155 : Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail 686 M€
Subvention Pôle emploi pour SCSP 1,507 Md€		Autres Op.	Pôle emploi 540 M€ <i>Principalement des transferts dont ceux liés au plan « 500 000 formations supplémentaires »</i>	Autres Op.	Autres op.
					Autres Op.

Estimation DEGEST CE :
≈ 10% des dotations « Travail et Emploi »
servent à couvrir les dépenses
opérationnelles de Pôle Emploi

- En résumé, l'Etat alloue à PE, l'équivalent de 2,45 Mds€ de fonds, dont 1,507 Md€ de subventions qui vont affecter son compte de résultat. Le reste est composé de transferts d'un montant de 0,945 Md€ répartis entre la mission « Travail et Emploi » au titre des programmes 102 et 103 et d'autres missions au titre des programmes 107, 303 et 304.
- 10% de la mission « Travail et Emploi » sert donc à couvrir les dépenses opérationnelles pour les charges de service public de PE.

Un contexte 2018-2020 de forte baisse des crédits de la mission « Travail et Emploi »

Crédits de paiement	2017		2018			2019		2020		Variation 2020 / (B)	Variation annuelle moyenne 2020 / (B)
	LFI (A)	LFI format 2018 (B)									
	Mds€		Mds€	Evol. 2018/ (A)	Evol. 2018/ (B)	Mds€	Evol. 2019 / 2018	Mds€	Evol. 2020 / 2019		
Enseignement scolaire	50,01	50,01	51,29	3%	3%	52,07	2%	52,64	1%	5%	2%
Défense	32,44	32,44	34,20	5%	5%	35,90	5%	37,60	5%	16%	5%
Recherche et enseignement supérieur	26,69	26,69	27,40	3%	3%	27,87	2%	28,00	0%	5%	2%
Cohésion des territoires	18,26	18,26	16,53	-9%	-9%	14,95	-10%	15,15	1%	-17%	-6%
Solidarité, insertion et égalité des chances	17,64	17,67	19,20	9%	9%	20,91	9%	21,54	3%	22%	7%
Travail et emploi	15,27	16,68	15,18	-1%	-9%	12,89	-15%	12,58	-2%	-25%	-9%
Sécurités	13,10	13,09	13,30	2%	2%	13,49	1%	13,58	1%	4%	1%
Ecologie, développement et mobilités durables	9,44	9,91	10,39	10%	5%	10,55	2%	10,56	0%	7%	2%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,12	8,11	8,13	0%	0%	8,07	-1%	8,00	-1%	-1%	0%
Justice	6,85	6,72	6,98	2%	4%	7,28	4%	7,65	5%	14%	4%
Régimes sociaux et de retraite	6,31	6,31	6,33	0%	0%	6,27	-1%	6,30	0%	0%	0%
Relations avec les collectivités territoriales	3,44	3,35	3,66	6%	9%	3,51	-4%	3,54	1%	6%	2%
Action extérieure de l'Etat	2,86	2,86	2,86	0%	0%	2,75	-4%	2,68	-3%	-6%	-2%
Autres	24,23	23,95	26,08	8%	9%	26,32	1%	28,99	10%	21%	7%

Source : Loi de programmation des dépenses publiques 2018-2022

- La problématique pour les années 2019 et 2020 est bien résumée dans le tableau ci-dessus :
 - la loi de programmation des dépenses publiques 2018-2022 (LPDP) installe les dépenses de la mission « Travail et Emploi » (A) sur une tendance fortement baissière d'ici à 2020
 - l'Etat prévoit ainsi une baisse d'un quart des crédits de paiement pour la mission Travail et Emploi, soit -9% en moyenne par an
- Dans ces conditions, toute la question est de comprendre les impacts potentiels de cette prévision sur PE et ses effectifs et ainsi sur l'IDF ?

Nos hypothèses : tenter d'évaluer l'impact sur l'emploi de la baisse des crédits de paiement annoncée

- Bien entendu, nous ne connaissons pas encore les principaux arbitrages de l'Etat pour répondre à cette question; ce d'autant plus que la convention tripartite sera renégociée en fin d'année : d'ici là, l'IGAS doit réaliser sa mission d'évaluation finale des résultats de la convention.
- Néanmoins, afin d'illustrer les ordres de grandeur en jeu, nous nous sommes efforcés de modéliser les effets potentiels de cette trajectoire à partir de plusieurs hypothèses exposées ci-après :
 - **Hyp 1** : la subvention pour service public de l'Etat à PE continue de représenter 10% du total des crédits de la Mission « Travail et Emploi » : elle suit donc le rythme de déclin des crédits de paiement annoncé dans le LPDP : ligne B du tableau de la page suivant. Dans ce contexte, la baisse de la subvention de l'Etat représenterait une diminution des ressources de PE de 371 M€ en 2020 par rapport à 2017 (ligne C)
 - **Hyp 2** : l'Etat, comme en 2017, prévoit de réduire les effectifs sous plafond pour accompagner cette baisse de subventions. Les économies qui porteraient sur les charges de personnel seraient similaires au poids relatif des charges de personnel dans le total des charges décaissables en 2017 (D). En clair, sur la période, les charges de personnel supporteraient 59,4 % des économies à réaliser, soit les montants inscrits en ligne D. Toutes ces économies seraient reportées sur les effectifs ETPT sous plafond.
 - **Hyp 3** : pour transformer cette économie de charges de personnel en baisse d'effectifs à temps plein travaillé, il nous faut ensuite adopter une hypothèse de coût moyen agent (le coût en dépenses de personnel d'un agent ETPT sur une année) et d'évolution de ce coût sur la période. Pour ce faire, nous retenons l'hypothèse d'une répartition effectifs sous plafond et hors plafond identique à celle projetée en 2018, soit 95% des effectifs sous plafond et 5% hors plafond. Puis nous retenons un coût moyen agent ETPT de 69 K€ en 2018 avec une hausse annuelle de ce coût de l'ordre de +1,5% / an.
 - **Hyp 4** : enfin, nous imputons 20% de cette baisse à PE IDF sachant que le ratio pour 2018 a été de 22,5% mais que le poids des effectifs est de 17%.

Vers une diminution des effectifs de plus de 2500 ETPT d'ici 2020 : 510 ETPT en moins en IDF ?

- Toutes choses égales par ailleurs, ce jeu d'hypothèses nous donne plusieurs résultats.
- Les subventions de l'Etat diminueraient de près de 400 M€ à horizon 2020 (B).
- Les économies à réaliser par PE seraient très substantielles en 2019 : de l'ordre de 232,7 M€ dont 138 M€ sur les charges de personnel (C).
- **Concernant les effectifs, cela entrainerait une baisse potentielle cumulée de 2519 ETPT (en intégrant celle de 2018) d'ici 2020 soit environ 5,5% des effectifs au plafond de 2017 (E + F).**
- **Pour l'IDF, la baisse cumulée des ETPT serait de l'ordre de 510 ETPT (G).**
- **Si la totalité des économies demandées reposait sur des économies d'effectifs, alors nous aurions une baisse de 4037 ETPT au national et de 812 en IDF.**

	2 017	2 018	2 019	2 020
(A) Mission "Travail et Emploi"	16 680	15 176	12 892	12 579
Hypothèses de subventions à PE (env. 10% de la mission "Travail et	1 507	1 457	1 225	1 195
(B) Emploi"				
Hypothèses d'économies à réaliser		-49,6	-232,7	-29,7
(C) par PE				
Hypothèses d'économies sur les charges de personnel (59,4% des		-29,5	-138,2	-17,7
(D) économies totales)				
Hypothèses d'économies en ETPT		-427	-1 973	-248
(E) au plafond				
ETPT au plafond effectivement		-297		
(F) réduits				
(G) Part IDF		-64,8	-395	-50
(H) % IDF		21,8%	20%	20%

Sources : Rapport annuel de performance, 2012 à 2017, annexé au projet de loi de finance rectificative, www.performance-publique.gouv.fr ; Loi de programmation des finances publiques 2018-2022, legifrance.gouv.fr ; Calculs DEGEST CE

- Ces chiffres montrent donc l'étendue des économies, toutes choses égales par ailleurs, que la programmation de la mission « Travail et Emploi » pourrait laisser présager pour l'avenir.

Réduire les effectifs ETPT sans licencier : jusqu'où ? (1/2)

- Les volumes de baisse énoncés précédemment interrogent sur la capacité de la Direction de s'adapter sans recourir à des outils plus contraignants : licenciements, plan de sauvegarde de l'emploi, ruptures conventionnelles collectives, plans de départs volontaires, etc.
- Le budget 2018 en IDF a montré que l'établissement pouvait « encaisser » une réduction de -64,8 ETPT sans licencier. Mais jusqu'à quel niveau cette marge de manœuvre est-elle possible ?
- Il n'est pas possible de répondre précisément à cette question : seule une analyse attentive des données sociales (lors de la consultation sur la situation sociale, de l'emploi et des conditions de travail) pourrait nous donner des éléments de réponse plus concrets. Toutefois, nous pouvons illustrer par des ordres de grandeur.
- Fondamentalement, cette possibilité dépend du rythme des sorties d'emploi et du rythme corrélé des entrées en emploi. L'enjeu de gestion est ainsi lors d'une sortie d'emploi de faire en sorte de ne pas embaucher immédiatement afin de « sous-consommer » de l'ETPT. Plus la période de non recouvrement entre la sortie et l'entrée en emploi est élevée (pas forcément sur les mêmes postes), plus on diminue le nombre d'ETPT.
- Précisément, quel est le potentiel de la région IDF ? La communication de la Direction « *Répartition de la baisse du plafond d'emploi 2018 - Information - CE IDF du 29 mars 2018* » nous informe des mouvements suivants :
 - 153 mutations vers d'autres régions;
 - 50 démissions ou fin de période d'essai;
 - 123 départs en retraite;
 - 25 ruptures conventionnelles;
 - 38 licenciements pour inaptitude ou disciplinaire;
 - **Soit un potentiel de 389 sorties dans l'année.**

Réduire les effectifs ETPT sans licencier : jusqu'où ? (2/2)

- Sur cette base et afin de répondre à cette question, nous faisons la triple hypothèse (non vérifiable) suivante :
 - ces 389 sorties sont équitablement réparties tout au long de l'année (du 1^{er} janvier au 31 décembre) : cela reviendrait à dire que la moitié sortirait avant le 30 juin et l'autre moitié après ; ou dit autrement que ces 389 sorties s'effectueraient toutes le 30 juin ;
 - elles concernent des agents à temps plein travaillé (ce qui n'est certainement pas le cas) ;
 - leur nombre est stable dans le temps.
- Dès lors, ces hypothèses nous montrent que la période maximale de non recouvrement d'une sortie par une entrée est de 6 mois sur l'année :
 - une sortie au 30 juin peut être remplacée au plus tard au 31 décembre : l'emploi serait laissé vacant l'équivalent d'1/2 ETPT sans que le poste ne soit « fermé » ;
 - On pourrait bien sûr laisser le poste vacant plus longtemps mais cela n'impacterait plus l'exercice budgétaire mais le suivant.
- **Dans ce contexte, le potentiel maximum de la direction sur une année est de $389 / 2 = 194,5$ ETPT.** Cette hypothèse nous semble un maximum limite compte tenu du fait que ces sorties ne concernent pas tous des agents à temps plein et que ce scénario serait sans doute difficilement tenable sur le plan de l'organisation du travail. Cela reviendrait à laisser vacant sur 6 mois de l'année 5% des postes d'IDF. Le chiffre de 130-150 nous paraît plus probable. En clair, la direction de PE IDF en réduisant les ETPT de -64,8 a probablement utilisé la moitié de son potentiel de réduction des effectifs sans licenciement :
 - Une limite toutefois : plus de la moitié des sorties d'emploi concerne des mutations vers d'autres régions. On pourrait craindre à terme si PE devait réduire ses effectifs plus massivement que le potentiel d'accueil par les autres régions de ces mutations ne se tarisse (en sachant que ce jeu est à somme nulle pour PE) : les autres régions risquent d'être mobilisées par l'accélération de leurs sorties et le freinage de leurs entrées...
- La direction pourrait aussi **jouer sur les CDD et leur non remplacement** :
 - sous plafond, ils étaient 325,5 au bilan 2017 (4,2% des emplois sous plafond) et devraient être 259,6 en 2018
 - Mais limiter massivement le recours aux CDD poserait sans doute un problème de gestion opérationnelle pour la direction : ne plus être capable de faire face à un accroît temporaire de travail, être moins capable de consommer en CDD la partie CDI non consommée (fongibilité asymétrique).

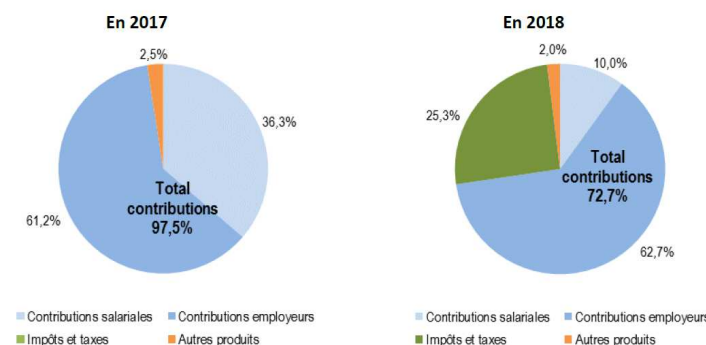
Des hypothèses et des résultats plausibles à relier aux dernières annonces de la Ministre du Travail

- Bien entendu, nos hypothèses et nos résultats doivent être pris avec la **prudence** qui s'impose. Néanmoins, les tendances qu'ils dessinent sont à relier aux annonces de la Ministre du Travail lors d'une audition au Sénat le 19 juin dernier.
- Mme Pénicaud a ainsi demandé à l'IGAS (actuellement dans ses travaux préparatoires d'évaluation de la convention tripartite) de réfléchir à **une « méthodologie robuste »** permettant d'indexer d'éventuelles baisses d'effectifs de Pôle Emploi sur une décrue constatée du chômage.
 - L'idée est ainsi de disposer d'une méthodologie permettant d'asseoir le volume des effectifs de Pôle Emploi sur le niveau du chômage et notamment de pouvoir faire varier les effectifs lorsqu'il « y a une décrue constatée ».
 - La ministre souhaite que cette méthodologie soit discutée dans le cadre de la renégociation de la convention tripartite avec les organisations patronales et syndicales d'ici la fin de l'année.
- On le voit, le sujet de la baisse des effectifs est assurément dans l'agenda gouvernemental. Néanmoins, nous pouvons noter que l'Etat souhaite indexer la décrue des effectifs sur le taux de chômage qui baisse et non sur le nombre de DEFM qui lui augmente...
- Ce sujet est, en outre, à mettre en lien avec les réformes en cours au niveau de l'assurance chômage, l'Unédic étant le principal contributeur aux recettes de PE.

En toile de fond, quels impacts de la réforme du financement de l'assurance chômage ? (1/3)

- Jusqu'au 1^{er} janvier 2018, les prestations reçues par les demandeurs d'emploi ainsi que les subventions versées à Pôle Emploi étaient financées par des cotisations prélevées sur les salaires bruts. Ce modèle a été réformé : depuis le 1^{er} janvier 2018 c'est dorénavant la CSG qui finance une partie de ces dépenses.
- Mais comme le rappelle le rapport sur les perspectives financières de l'Assurance Chômage 2018-2021, cette évolution s'inscrit dans un ensemble de réformes plus vaste :
 - « outre la modification du cadre de gouvernance, le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » crée de nouveaux droits pour les salariés démissionnaires et certains travailleurs indépendants. Il modifie le financement de l'Assurance chômage en remplaçant les contributions salariales par une fraction de la CSG. Il prévoit également une nouvelle organisation du contrôle et des sanctions s'appliquant aux demandeurs d'emploi. Enfin, des dispositions visant à favoriser l'emploi durable pourraient être prises début 2019. »
- L'Unédic chiffre ces évolutions en régime de croisière (sans hypothèse à ce stade sur le montant possible d'un financement de l'Etat sur ces nouvelles mesures) : d'après elle, **un surcoût annuel de +280 M€ à +570 M€ malgré 100 M€ d'économies liées au renforcement du contrôle et des sanctions des chômeurs.**
- Plus loin, le rapport relève :
 - « La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et le projet de loi en cours d'examen [loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel] modifient les ressources qui financent l'Assurance chômage. **Ces changements concernent environ 45 % des recettes du régime.** La première évolution se rapporte au remplacement des contributions salariales d'assurance chômage par une fraction du produit de la CSG, la seconde à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui conduit à la mise en place d'une exonération dégressive des contributions patronales. Le passage de contributions basées sur la masse salariale à la CSG, reposant sur une assiette plus large, n'est pas neutre à terme pour le pilotage financier de l'Assurance chômage car les deux ressources n'évoluent pas de façon strictement identique. » (en gras, par nos soins).

Figures 8a et 8b – Structure du financement du régime d'assurance chômage



Source : calculs HCFIPS établis à partir des données de prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2017 et de la LFSS pour 2018.
Graphiques tirés du Rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale, Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale, Mai 2018

En toile de fond, quels impacts de la réforme du financement de l'assurance chômage ? (2/3)

- Deux questions se font jour ici en lien avec cette réforme à rapprocher, en outre, de la réforme du CICE.
- **Quel nouveau système de financement de l'assurance chômage prendra place en 2019 et au-delà : sur quelle base sera donc financée l'Unédic et à travers elle Pôle Emploi ?** Le rapport sur l'état des lieux et les enjeux des réformes pour le financement de la protection sociale du Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale nous informe (p. 144) que :
 - **Le modèle de financement pour 2018 est transitoire** : « Les lois financières de l'automne 2017 ont mis en place en 2018, en contrepartie de la réduction des contributions salariales d'assurance chômage, un dispositif, qualifié de transitoire dans l'annexe 10 au PLFSS, de compensation à l'Unédic par la sécurité sociale, passant par l'affectation directe à l'AcoSS d'une part de la TVA antérieurement attribuée à la branche maladie, celle-ci se voyant en retour affecté le produit de la hausse de 1,7 point de la CSG. L'AcoSS prend en charge le versement à l'Unédic d'acomptes mensuels de TVA, calculés sur la base de la prévision – estimée à l'automne 2017 à 9,4 Md€ – de moindres contributions chômage, avec une régularisation à la clôture des comptes, afin d'assurer la neutralité financière de ces opérations pour le régime d'assurance chômage. Par ailleurs, la loi de finances pour 2018 avait initialement prévu que l'État affecterait à l'Unédic en 2019 3,4 Md€ de TVA supplémentaire pour compenser à cet organisme la perte de contributions patronales d'assurance chômage entraînée par l'intégration du CICE dans le barème des allègements généraux de cotisations »
 - **Il faut attendre les lois financières (PLF et PLFSS) de l'automne 2019 pour connaître précisément le mécanisme de financement** : « Les modalités de compensation à l'Unédic de la suppression de ses contributions, qui jouera en année pleine en 2019, sont toutefois appelées à évoluer d'une part suite aux dispositions du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui sera discuté au Parlement d'ici l'été, et d'autre part suite aux lois financières pour 2019, sur la base d'un schéma qui pourrait être différent de celui mis en œuvre pour l'année 2018. » Néanmoins, le projet de loi « Avenir professionnel » (adopté par l'Assemblée le 19 juin) prévoit qu'une « fraction » de la CSG sera directement allouée à l'Unedic. Reste à en connaître le taux.
- **Quels impacts de ces réformes sur la logique de gestion de l'Assurance Chômage et donc pour Pôle Emploi ?** De ce point de vue, les analyses de l'Unédic sont intéressantes dans la synthèse de son rapport sur les perspectives financières de l'Assurance Chômage 2018-2021
 - « Ce changement remet par ailleurs en question un système contributif qui a fait ses preuves en termes de gestion de la dette et d'adhésion des bénéficiaires aux principes de droits et de devoirs qu'il implique. A ce stade, compte tenu des annonces qui ont été faites lors de la présentation du projet de loi et du débat parlementaire en cours, l'hypothèse d'une compensation intégrale est retenue. Le fait que l'ouverture de l'indemnisation des travailleurs indépendants se fasse dans le cadre d'un dispositif relevant des principes de la solidarité et non de l'assurance pourrait justifier un financement dédié. »
 - D'après l'Unédic, on passerait donc d'une **logique « assurancielle » à une logique de fiscalisation de la politique de protection contre le chômage et pour la recherche d'emploi** (un impôt – la CSG – est prélevé pour financer la recherche d'emploi).

En toile de fond, quels impacts de la réforme du financement de l'assurance chômage ? (3/3)

- Pour conclure, ce qui nous apparaît comme certain c'est que dans ce nouveau modèle, **l'Etat, qui collecte la CSG, prend un poids plus important dans le financement et donc le pilotage de la politique de l'emploi**, en accord avec la volonté que la gouvernance du système se rapproche de la sphère publique au détriment de la gestion paritaire auparavant en vigueur.
- En parallèle, une renégociation de la convention tripartite sera réalisée dans le courant de l'année 2018 entre l'Etat, Pôle Emploi et l'Unedic : cette convention devrait entériner toutes ces évolutions.
- En bout de chaîne, **le financement de Pôle Emploi se retrouve ainsi concerné par des évolutions majeures. La période actuelle représente un moment charnière pour l'opérateur, porteuse d'enjeux financiers aussi bien en ce qui concerne les allocations (vers un montant de prestation universel ?) que la couverture de ses charges d'exploitation (vers un objectif d'économies à réaliser, passant notamment par des suppressions de postes ?, cf. pages précédentes).**

V. ANNEXES

Annexe 1 : repères sur la section III

- La section 3 enregistre les dépenses dites d'intervention.
- Il s'agit en pratique d'un ensemble de coûts exposés à raison des formations et de l'accompagnement qui ne sont pas réalisés exclusivement par les conseillers Pôle Emploi. Les dépenses d'intervention incluent également diverses aides qui sont allouées par Pôle Emploi.

<i>(en millions d'euros)</i>	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
Section 3	956	1 439	1 317	886
Aide à la mobilité	43,6	40,6	37,3	
Coûts pédagogiques (y compris partenaires)	389,3	802,2	646,4	
Rémunérations formations	134,7	234,6	246,9	
Mobilité formation	44,0	57,2	54,0	
Aides à l'embauche (dispositif employeurs)	15,6	15,9	14,5	
Sous-traitance et co-traitance hors CSP	261,5	233,2	252,5	
Sous-traitance CSP	62,7	46,6	58,2	
Divers	4,5	8,9	7,4	

- Le budget national 2018 fourni au Comité Central d'Entreprise (CCE) n'est pas détaillé de façon suffisante pour renseigner ligne à ligne la section 3.

Annexe 2 : Repères sur la section IV (1/2)

- La section 4 de Pôle Emploi correspond à un regroupement de dépenses dites de fonctionnement. Il s'agit en pratique de l'ensemble des dépenses qui ne sont pas visés par les sections 1 à 3 :
 - Section 1 - assurance chômage : enregistre le coût des allocations et aides financées par l'UNEDIC auxquelles les demandeurs d'emploi peuvent prétendre, principalement l'aide au retour à l'emploi (ARE) et l'aide au retour à l'emploi formation (AREF) ;
 - Section 2 – solidarité : enregistre les aides financées par l'Etat auxquelles les demandeurs d'emploi et les employeurs peuvent prétendre, principalement l'allocation de solidarité spécifique (ASS), la rémunération de fin de formation (R2F) et les contrats de génération ;
 - Section 3 – intervention : enregistre principalement la charge de coûts pédagogiques (y compris au titre des partenariats) et la charge des missions confiées entièrement ou partiellement à des sous-traitants ; ce point est développé au XXXXXX.
- Les dépenses de la section 1 et 2 font l'objet d'un financement spécifique, ce qui signifie que des ressources sont spécifiquement affectées à ces dépenses. Il n'y a pas de mise en commun des ressources pour les sections 1 à 4. Un financement pour la section 1, un financement pour la section 2 et un financement pour le cumul des sections 3 et 4.
- Ce sont les dépenses des sections 3 et 4 ainsi que les ressources correspondantes (produits) qui constituent le compte de résultat de Pôle Emploi (ci-après « budget propre », « ressources propres », « dépenses propres »). Les ressources propres de Pôle Emploi sont en partie influencées par les sections 1 et 2 mais ne sont pas confondues avec celles-ci :
 - la contribution de l'UNEDIC aux dépenses des sections 3 et 4 est proportionnelle aux cotisations chômage mais avec un décalage dans le temps ; ainsi parmi les ressources 2018 de Pôle Emploi figure une enveloppe s'élevant à 10 % des cotisations chômage versées en 2016 ;
 - la contribution de l'Etat aux dépenses des sections 3 et 4 figure, au même titre que le financement de la section 2 « solidarité », au programme 102 du budget de l'Etat.

Annexe 2 : Repères sur la section IV (2/2)

- De façon synthétique, les dépenses de la section 3 peuvent être présentées de la façon suivante :

	Réalisé 2015	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Budget 2018
<i>(en millions d'euros)</i>				
Section 4	4 350	4 239	4 364	4 320
Charges de personnel	3 184	3 213	3 260	3 249
Frais liés au personnel	91	92	90	N/D
Sous-traitance	198	190	194	N/D
Affranchissements et télécommunications	80	71	64	N/D
Achats	38	34	33	N/D
Loyers, ch. locatives et de copropriété, entretien	367	373	370	N/D
Communication, honoraires, divers	204	155	161	N/D
Dotations aux amortissements et provisions	189	111	193	150
Rappel Section 3	956	1 439	1 317	886
Cumul section 3 et 4 (= "dépenses propres")	5 306	5 678	5 681	5 206

source : notes de consultations sur la situation économique et financière années 2016 à 2018

<i>Proportion charges de personnel / dépenses propres</i>	60,0%	56,6%	57,4%	62,4%
<i>Proportion charges de personnel / section 4</i>	73,2%	75,8%	74,7%	75,2%

- Le budget national 2018 fourni au Comité Central d'Entreprise (CCE) n'est pas détaillé de façon suffisante pour renseigner ligne à ligne la section 4. Seuls les éléments comparables sont renseignés au titre du budget 2018.

•