

Inspection générale des Finances

Inspection générale des Affaires sociales

N°2006-M-035-02

N°2006-073

### Mission d'audit de modernisation

# Rapport sur

### LA GESTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

Établi par

Sylvestre FREZAL Inspecteur des Finances

Pierre RICORDEAU Inspecteur général des Affaires sociales

Henri HAVARD Inspecteur des Finances Thomas WANECQ Inspecteur des Affaires sociales

Sous la supervision de

Jacques BAYLE Inspecteur général des Finances

Avec le concours du cabinet Ernst & Young

### GESTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

Constal

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

### 1. Cadre de l'audit

- L'Allocation de solidarité spécifique (ASS) représente 2 milliards d'euros à la charge de l'État pour 400 000 bénéficiaires. La gestion de l'Unedic, rémunérée par l'État sur la base de 4 % du montant des allocations versées, soit 80 M € de frais de gestion, souffre de plusieurs difficultés:
  - ✓ Manque de contre expertise sur le coût réel de la gestion ;
  - √ Insuffisance du reporting statistique ;
  - ✓ lourdeur de la procédure de vérification du service fait ;
  - √ difficulté de recouvrement des indus.
- > Dans ce cadre, la mission avait pour objectifs :
  - de dégager des pistes d'amélioration et d'en évaluer la faisabilité opérationnelle,
  - √ d'apporter une contre-expertise aux éléments de gestion avancés par l'opérateur.

### 2. Constats

- Une gestion qui comporte des zones de risque ou d'imperfection:
  - √ des imperfections dans l'information et la gestion
  - √ le flux de dossiers est artificiellement gonflé;
  - √ l'organisation des procédures est inutilement complexe.
- Un coût réel de gestion pour l'Unédic inférieur aux chiffres issus de sa comptabilité analytique

IGF/IGAS/Ernst & Young - Juin 2006

4

### GESTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

Propositions

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

### 3. Recommandations

- > Simplifier l'organisation du dispositif
  - ✓ En simplifiant la procédure de service fait, en réorientant l'intervention des services déconcentrés de la gestion des dossiers individuels vers le contrôle de la gestion du prestataire et en renforçant le rôle des Assédic dans la gestion des dossiers individuels.
- > Réduire le flux de dossiers de demandes à traiter
  - ✓ En réduisant le nombre de demandes d'ASS à traiter, en dématérialisant le renouvellement semestriel, en prévenant les recours
- > Améliorer la gestion du dispositif
  - ✓ En améliorant l'information des demandeurs, en revoyant les insuffisances du système d'information et des procédures, en accroissant l'homogénéité de traitement sur le territoire national, en renforçant le contrôle interne sur l'ASS, en prévenant et détectant les indus et en luttant contre la fraude
- > Rénover la convention et renforcer le pilotage de l'État
  - ✓ En renforçant les missions de la DGEFP, en négociant une convention d'objectifs prévoyant un nouveau système de calcul des frais de gestion et en améliorant les modalités de reporting et de pilotage.

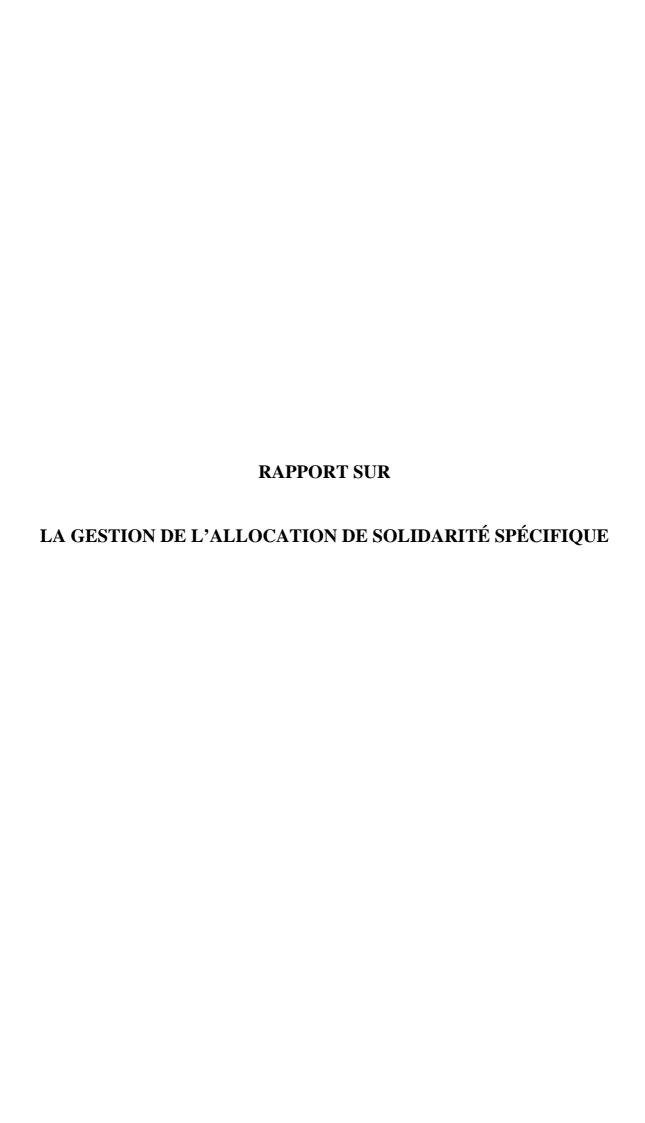
### 4. Impact attendu

- > Réduction des frais de gestion
- Réduction du nombre de dossiers déposés inutilement
- > Meilleure gestion des indus
- Réduction des délais de traitement
- Meilleure information des assurés sur leurs droits

MINEFI - DGME - 2006

### SOMMAIRE GÉNÉRAL

Synthèse du rapport	5
Sommaire du rapport	7
Rapport	9
Pièce jointe n°1 au rapport : liste des personnes rencontrées	
Pièce jointe n°2 au rapport : lettre de mission	36
Pièce jointe n°3 au rapport : principales recommandations	39
Pièce jointe n°4 au rapport : chiffrage des propositions	47
Annexe I : gestion de l'allocataire	63
Pièce jointe n°1 à l'annexe I : procédures de traitement d'un dossier d'allocation de solidarité spécifique	. 101
Pièce jointe n°2 à l'annexe I : les services déconcentrés du Ministère du travail et la gestion de l'ASS	. 124
Annexe II : coûts de gestion	.132
Annexe III : reporting statistique et financier	.159
Pièce jointe à l'annexe III : proposition de tableaux de bord de suivi	
Contradiction	.214
Réponse de l'Unédic	
Réponse de la DGEFP	
Réponse du Fonds de solidarité	
Réponse de la DGCP	
Réponse de la DAGEMO	. 231
Réponse de la mission	. 241



### **SYNTHÈSE**

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) a été créée en 1984. Elle est versée sous condition de ressources aux chômeurs en fin de droits d'assurance qui peuvent justifier de cinq ans d'activité dans les dix ans précédant leur entrée au chômage. La prestation, financée par le fonds de solidarité, est versée à près de 400 000 allocataires pour un coût de 2 Mds € La gestion est confiée à l'Unédic pour des frais de gestion fixés depuis 1997 à 4 % des allocations. En 2005, le flux de dossiers aux titres de demandes d'allocation, de reprise de cette dernière et de la procédure de renouvellement semestriel d'ASS représente environ 1,4 million de dossiers traités. Chaque année des indus sont détectés pour un montant d'environ 1,8 % de la prestation soit 35 M€ A l'issue de la procédure amiable de six mois maximum menée par les Assédic et des diligences de recouvrement effectuées par les trésoreries générales, environ 57 % des montants d'indus détectés sont récupérés.

Le contrôle du dispositif est assuré au niveau national par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et le fonds de solidarité et au niveau local par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui visent des états mensuels de facturation, instruisent une partie des dossiers individuels (2 % du flux environ), émettent les titres de perception pour les indus non recouvrés à l'issue de la procédure amiable de six mois conduite par les Assédic et gèrent les recours gracieux et contentieux. L'effectif consacré à ces missions dans les DDTEFP a été estimé à 150 ETP d'agents de catégories B et C.

L'audit montre que, si la gestion de la prestation se déroule dans des conditions dans l'ensemble satisfaisantes, elle n'est pas exempte de dysfonctionnements :

- les flux de dossiers sont artificiellement élevés à plusieurs niveaux : demandes, renouvellements, recours gracieux ; cette inflation tient à la fois des insuffisances d'information délivrée aux allocataires, des choix de procédure, et de la liaison insuffisante avec les autres organismes sociaux ;
- la complexité de la procédure, qui associe Assédic et DDTEFP dans la gestion des dossiers individuels, est source de coûts et de délais sans apporter aujourd'hui de réelle plus-value ; en revanche, les services de l'État n'exercent pas de réel contrôle sur la qualité globale de gestion ;
- la gestion de la prestation par l'Unédic souffre elle-même de certaines insuffisances, à la fois dans l'analyse de la population des bénéficiaires, le suivi de certaines étapes de la procédure et le contrôle des dossiers ;
- le « *reporting* » statistique et financier auprès de l'État souffre davantage d'une procédure de facturation inutilement lourde et d'une mauvaise formulation des besoins de l'État, qui doit davantage se positionner en pilote de la prestation, que d'insuffisances du système d'information de l'Unédic.

L'audit montre que le mode de facturation des frais de gestion devrait évoluer vers un forfait par allocataire calculé sur la base des coûts réellement exposés par l'Unédic. En tenant compte des simplifications préconisées, ce mode de facturation conduirait, sur la base des calculs de la mission, à diminuer le coût supporté par l'État de moitié environ (de 80 à 40 millions d'euros sur la base 2004).

La convention de 1984 entre l'État et l'Unédic, qui est davantage un règlement intérieur de la prestation qu'une véritable relation contractuelle associant objectifs de gestion et évaluation périodique des résultats, n'a pas permis la mise en place du suivi régulier et attentif de la prestation par l'État qui aurait rendu possible le traitement de ces difficultés de gestion en amont.

À l'issue de l'audit, la mission formule des recommandations qui concernent sept points principaux et permettraient, outre une amélioration de la qualité du service rendu aux allocataires, des économies globales de 52,5 M€et 95 ETP :

- 1. **Simplifier les procédures de gestion** en confiant aux Assédic l'ensemble des tâches liées à l'ouverture des droits et en réorientant l'action des services déconcentrés sur le contrôle global de la qualité de gestion ;
- 2. **Simplifier la procédure de vérification du service fait** en la centralisant et en la transférant du fonds de solidarité à la DGEFP;
- 3. **Améliorer la gestion des indus** en accroissant les responsabilités des Assédic et en allégeant la procédure d'émission des titres de perception. Cette simplification serait accompagnée de mesures d'amélioration de la détection et du recouvrement des indus ;
- 4. Réduire le flux des dossiers à traiter qui est artificiellement élevé ;
- 5. Accroître la qualité de la gestion et du service rendu aux usagers notamment en améliorant l'information et les formulaires, en corrigeant les imperfections de l'applicatif informatique, en harmonisant le traitement sur le territoire et en renforçant le contrôle interne de l'Unédic sur l'ASS;
- 6. Améliorer la capacité de pilotage de l'État ;
- 7. Enfin, facturer à l'État le service rendu par l'Unédic en fonction des coûts réels.

### **SOMMAIRE**

I. UN DISPOSITIF QUI FONCTIONNE DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES MAIS DEMEURE PERFECTIBLE	11
A. UNE QUALITÉ GLOBALE DE GESTION MAIS DES ZONES DE RISQUES ET D'IMPERFECTION	11
1. Des insuffisances dans les données disponibles	
2. Une information insuffisante des demandeurs et des courriers-types peu adaptés	
3. Des différences de traitement et des cas de non-respect de la réglementation	
4. Un applicatif de liquidation parfois défaillant	
5. Une politique de contrôle qui reste encore à perfectionner	
B. DES VOIES D'AMÉLIORATION DE LA GESTION DU DISPOSITIF	
1. Disposer de documents de pilotage	13
2. Améliorer l'information des demandeurs	13
3. Accroître l'homogénéité de traitement sur le territoire national	13
4. Une politique de contrôle des droits et de lutte contre la fraude plus active	13
II. UN FLUX DE GESTION ARTIFICIELLEMENT STIMULÉ	14
A. UN NOMBRE DE DOSSIERS DE DEMANDES ACCRÛ ARTIFICIELLEMENT	14
1. Un taux de dépôt de dossier qui conduit à un taux de rejet massif	
2. Réduire le nombre de dossiers de demandes d'ASS à traiter	
B. UNE PROCÉDURE DE RENOUVELLEMENT SEMESTRIEL LOURDE	15
1. Un flux massif de dossiers de renouvellement	15
2. Dématérialiser le renouvellement	
C. UNE MAUVAISE GESTION DES DÉCISIONS DE REJETS AUGMENTE LES RECOURS	
1. Un flux de recours gracieux important	16
2. Mieux prévenir les recours	16
III. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES, DONT LA COMPLEXITÉ ACTUELLE N'APPORTE PAS DE PLUS-VALUE SIGNIFICATIVE	16
A. DES PROCÉDURES DE GESTION DES DOSSIERS INDIVIDUELS INSTITUTIONNELLEMENT	Γ
COMPLEXES, SANS CONTRÔLE EXTERNE SUR L'ORGANISATION GÉNÉRALE	16
1. La gestion de dossiers individuels ASS implique encore lourdement les DDTEFP.	16
2alors que l'État n'exerce pas de contrôle sur les conditions globales de gestion	
de la prestation	
B. UNE INTERVENTION ENCORE LOURDE DES DDTEFP DANS L'OUVERTURE DE DROIT.	
1. Une intervention encore importante centrée sur les dépôts tardifs de dossiers	18
2limitant l'intervention des DDTEFP aux traitements des exceptions	
C. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES SUR LES INDUS EST SOURCE D'INEFFICACITÉ	
1. Les indus détectés représentent 35 M€ qui ne sont recouvrés qu'à hauteur de 57 %	
2. Améliorer le recouvrement par un accroissement du rôle de l'Assédic	
D. UN RENFORCEMENT DU RÔLE DE CONTRÔLE DES SERVICES DÉCONCENTRÉS	
E. UNE PROCÉDURE DE VÉRIFICATION DU SERVICE FAIT INUTILEMENT COMPLEXE	
1. Une procédure lourde et sans plus-value	22
2. Centraliser la procédure de facturation en supprimant les fonctions de gestion	23
DE DE DESTUDION DE TOMOS DE SOUDDE DE	/ 3

A. Li	ES FRAIS DE GESTION CONVENTIONNELS SONT SUPÉRIEURS DE 28,8 M€AU COÛT
GESTI	ON DÉTERMINÉ PAR LA MISSION AU MOYEN D'UNE MÉTHODE EXTERNE
	Le retraitement de la comptabilité analytique de l'Unédic établit le coût de gesti
	1 % de l'allocation versée
ana	Le calcul direct du coût de gestion par une méthode externe à la comptabilité lytique conduit à un coût réel plus bas, estimé par la mission à 2,6 % du monta
	'allocation versée
de l	La mise en œuvre des propositions de la mission permettrait une économie de pa 17 M€ supplémentaires
	NE TARIFICATION PAR ALLOCATAIRE DOIT ÊTRE ENVISAGÉE
	Le passage à une rémunération du prestataire par allocataire serait un choix gestion plus rationnel
	L'État doit disposer d'une capacité de contre-expertise des données de gestion d
l'U	nédic permettant une discussion autour d'objectifs pluriannuels
	TRER DANS UNE DÉMARCHE DE CONTRAT D'OBJECTIFS POUR I AGE DE LA PRESTATION
	A RELATION ENTRE L'UNÉDIC ET L'ÉTAT POUR LES ALLOCATIONS DE SOLIDARIT
	RE D'UN DÉFICIT DE PILOTAGE ET DE SUIVI
	Le système d'information contient l'essentiel des informations utiles au pilotage
	ne s'il pourrait être amélioré
<i>3. 1</i>	Mais les données communiquées aux différents acteurs sont peu exploitées L'État, une fois déléguée la gestion à l'Unédic, ne s'est pas positionné dans
	posture de pilotage et de contrôle N CONTRAT D'OBJECTIFS À DURÉE DÉTERMINÉE DOIT CONSTITUER UN OBJECTIF
B. U	
B. Ui l'Éta	T PERMETTANT DE DYNAMISER LA RELATION ET DE CONCRÉTISER LES GAINS
B. Ui L'ÉTA 1. d	T PERMETTANT DE DYNAMISER LA RELATION ET DE CONCRÉTISER LES GAINS Un contrat d'objectifs doit permettre à l'État et à l'Unédic un suivi dynamique
B. Ui L'ÉTA 1. d de l	T PERMETTANT DE DYNAMISER LA RELATION ET DE CONCRÉTISER LES GAINS Un contrat d'objectifs doit permettre à l'État et à l'Unédic un suivi dynamique a gestion de la prestation
B. UI L'ÉTA 1. d de l 2. d	T PERMETTANT DE DYNAMISER LA RELATION ET DE CONCRÉTISER LES GAINS

#### INTRODUCTION

L'audit de modernisation sur la gestion de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) a été réalisé au cours des mois d'avril et mai 2006 par l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale des Affaires sociales, appuyées par le cabinet Ernst & Young. La mission a rencontré au niveau national les administrations centrales concernées (DGEFP, DARES, DREES, DB et DGTPE), l'Unédic et l'ANPE. Elle s'est déplacée dans trois régions : Paris (Assédic de Paris, DDTEFP de Paris et recette générale des finances), Pas-de-Calais (Assédic du Pas-de-Calais, DDTEFP et trésorerie générale du Pas-de-Calais) et Bourgogne (Assédic de Franche Comté Bourgogne, DDTEFP et trésorerie générale de Côte-d'Or). Elle s'est également fondée sur un questionnaire adressé à l'ensemble des DDTEFP dont la gestion a été assurée par la DGEFP et la DAGEMO¹.

L'ASS est une prestation mixte de minimum social et d'indemnisation du chômage. Elle est accordée aux personnes pouvant justifier de cinq ans d'activité dans les dix années précédant l'entrée au chômage et qui ont épuisé leurs droits aux dispositifs d'assurance-chômage<sup>2</sup>. Versée sous condition de ressources du ménage, l'allocation devient différentielle au-delà d'un seuil intermédiaire de ressources. La prestation peut être cumulée pendant un certain temps et dans certaines limites avec des revenus tirés d'une reprise d'activité (dispositif « d'intéressement »).

Tableau 1 : Montant de la prestation à compter du 1er janvier 2006

	Montant journalier	Montant mensuel	Seuil intermédiaire – allocation différentielle	Seuil plafond
Personne seule	14,25 €	427,5 €	570 €	997,5 €
Couple	14,25 €	427,5 €	1 140 €	1 567,5 €

Les dispositifs de majoration pour âge qui existaient précédemment sont en extinction. Les allocataires de plus de 50 ans qui disposent de 160 trimestres de cotisations peuvent cependant basculer dans l'allocation équivalent retraite (AER), dont le montant est double.

L'ASS est une des prestations du régime de solidarité chômage et bénéficie à près de  $400\,000$  allocataires soit  $15\,\%$  du total des chômeurs indemnisés. Près de  $50\,\%$  des allocataires ont plus de  $50\,\%$  sont dispensés de recherche d'emploi (DRE).

Tableau 2 : Évolution du nombre de bénéficiaires et des dépenses de prestation

	2004	2005	Évolution
Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	346 000	375 500	+ 8,2 %
Montant des prestations versées hors prime ASS	1 918 781 629,35 €	1 906 090 351,24 €	- 0,66 %
Montant des frais de gestion facturés	77 693 385,30 €	76 243 614,05 €	- 1,87 %
Ratio frais de gestion sur montant des prestations	4 %	4 %	

Source : Unédic

La prestation, dont le coût est proche de 2 Mds €, est financée par le fonds de solidarité, qui tire ses ressources de la contribution de solidarité de 1 % des fonctionnaires et agents publics et d'une subvention d'équilibre du budget de l'État inscrite dans le programme pour l'accès et le retour à l'emploi de la mission « travail et emploi ».

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La liste des personnes rencontrées figure en pièce jointe n°1 du présent rapport.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Du régime Unédic comme des régimes publics d'indemnisation du chômage.

### - Rapport, page 10 -

Sa gestion est confiée à l'Unédic par une convention de 1984<sup>3</sup> entre l'État et l'Unédic qui prévoit une facturation de frais de gestion calculés en pourcentage de la prestation. Depuis 1997, le taux de frais de gestion est fixé à 4 %.

L'ASS a représenté un flux de 1,4 million de dossiers en 2005 dont près de la moitié concernaient des dossiers de première ouverture de droits.

Tableau 3 : Évolution des types d'ouvertures de droits ASS

	2003	2004	2005
Demandes d'admissions	643 668	529 862	659 164
Réinscriptions simplifiées et réexamens	186 359	223 861	191 621
Estimation des renouvellements <sup>4</sup>	598 939	575 152	566 282
Total estimé	1 428 966	1 328 875	1 417 067

Source : Unédic et mission à partir des données Unédic

Conformément à la lettre de mission<sup>5</sup>, l'audit a porté uniquement sur la gestion de la prestation. La mission n'a pas examiné les questions relatives à la réglementation elle-même, même si elle a noté les difficultés liées à l'absence d'application de la réforme du 30 décembre 2003<sup>6</sup>, qui prévoyait une durée maximale de versement de la prestation pour les bénéficiaires de moins de 55 ans, fixée à deux ans pour les nouveaux entrants et trois ans pour les allocataires entrés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, et les débats plus généraux relatifs à la cohérence et au pilotage des minima sociaux. La mission s'est concentrée sur la gestion et n'a pas abordé les questions connexes, mais plus larges, du contrôle de la recherche d'emploi et du retour à l'emploi.

Les investigations ont porté principalement sur trois aspects :

- l'efficacité et la qualité de la gestion de la prestation ;
- le coût de la gestion;
- le dispositif d'information et de pilotage de la prestation par l'État.

Le présent rapport de synthèse est accompagné d'une annexe sur chacun de ces thèmes. Par ailleurs, trois fiches de site correspondant aux Assédic et DDTEFP visitées par la mission ont été établies. Enfin, plusieurs tableaux de synthèse ont été établis conformément à la procédure des audits de modernisation (principales recommandations ; principales améliorations qualitatives attendues ; principaux gains financiers et de productivité attendus<sup>7</sup>).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Convention État-Unédic du 31 mars 1984 modifiée par avenants du 30 mai 1997, du 5 février 1998 et du 1<sup>er</sup> juillet 1998.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Les renouvellements ont été estimés à partir du nombre de bénéficiaires en fin d'année (nombre multiplié par deux sauf pour les dispensés de recherche d'emploi, comptabilisés pour un seul renouvellement).

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> La lettre de mission figure en pièce jointe n°2 du présent rapport.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Décret n°2003-1315 du 30 décembre 2003.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Les principales recommandations et le chiffrage détaillé de ces dernières figurent respectivement en pièces jointes n°3 et 4 du présent rapport.

### - Rapport, page 11 -

Les trois premières parties du rapport correspondent aux trois principales difficultés identifiées par la mission dans la gestion de la prestation :

- les insuffisances rencontrées dans la qualité de la gestion et le contrôle dont aucune ne correspond néanmoins à un dysfonctionnement majeur ;
- l'inflation inutile du nombre des dossiers traités ;
- la complexité de la procédure de gestion des dossiers individuels qui associe Assédic, DDTEFP<sup>8</sup>, trésoreries générales et fonds de solidarité sans plus-value réelle et au détriment du contrôle par l'État de la qualité globale de la gestion de la prestation.

Si, globalement, la gestion de la prestation fonctionne, les difficultés évoquées illustrent néanmoins à la fois le manque d'attention, de suivi et de contrôle dont la prestation fait l'objet en l'absence de convention d'objectifs.

Le rapport examine ensuite les coûts de gestion de l'Unédic à partir d'une analyse de la comptabilité analytique et d'une estimation directe et, enfin, les dispositifs de suivi et de pilotage actuels de l'État pour lesquels elle propose une rénovation profonde de la relation entre l'État et l'Unédic par la mise en place d'un contrat d'objectifs avec l'Unédic sur la gestion de l'ASS.

### I. UN DISPOSITIF QUI FONCTIONNE DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES MAIS DEMEURE PERFECTIBLE

### A. Une qualité globale de gestion mais des zones de risques et d'imperfection

La mission a pu constater que le système de gestion de la prestation fonctionnait sans relever de dysfonctionnement grave en termes de service rendu aux demandeurs ou de qualité de liquidation de la prestation. Les vérifications sur pièces auxquelles elle a procédé n'ont pas conduit à mettre en cause les résultats du contrôle interne à l'Unédic qui mesure un taux d'anomalie sur dossier de 7 % environ. Elle a toutefois constaté une série d'insuffisances, d'imperfections voire de défaillances qui devraient pouvoir être évitées dans le cadre d'un suivi de la prestation plus attentif par l'État et l'Unédic.

#### 1. Des insuffisances dans les données disponibles

Le suivi précis et exhaustif des conditions de la gestion de l'ASS est limité par les insuffisances du dispositif de suivi. La doctrine de l'institution, qui met en avant le caractère uniforme du traitement des allocataires, quel que soit leur régime de rattachement, conduit à l'absence de tout indicateur d'analyse par prestation. On ne connaît ainsi par exemple ni les spécificités éventuelles des bénéficiaires d'ASS par rapport aux bénéficiaires de l'assurance-chômage en termes de mode et fréquence de recours aux services de l'Assédic, ni le nombre de réclamations qu'ils adressent, ni le taux de retard dans les ouvertures de droits d'ASS. Cette approche limite l'analyse et empêche la définition de mesures adaptées aux spécificités de chaque population et en particulier aux bénéficiaires de l'ASS. Par ailleurs, les indicateurs de gestion disponibles dans les Assédic et à l'Unédic n'identifient pas certains des éléments importants de la procédure tels que les renouvellements de droits, les rejets de demandes de reprises de droits ou encore le nombre de dossiers effectivement transmis aux DDTEFP pour décision. L'analyse de la procédure en est rendue plus difficile.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Cf. pièce jointe n°2 de l'annexe I sur le rôle des DDTEFP.

### 2. Une information insuffisante des demandeurs et des courriers-types peu adaptés

L'Unédic diffuse à ses assurés des brochures définissant les droits. Elle met à disposition un accueil téléphonique ou physique. Malgré cela, l'information des demandeurs est parfois mal adaptée. Ainsi, le formulaire de demande de droits d'ASS, qui est adressé systématiquement, n'est pas accompagné d'une notice explicative ou d'une lettre rappelant les conditions particulières d'ouverture de droits à l'ASS. Le formulaire, qui n'est pas « cerfatisé », souffre d'imperfections : questions mal posées ou inutiles, ordre des rubriques inadapté. Les documents-types utilisés au cours de la procédure, notamment les notifications, sont à l'origine de difficultés (information insuffisante sur les recours dans les notifications de rejets, motifs-types inclus dans les lettres peu lisibles, incohérence dans la lettre de notification d'indu etc.). Ces insuffisances sont sources de demandes inutiles et de réclamations ou de recours qui pourraient être évités.

### 3. Des différences de traitement et des cas de non-respect de la réglementation

Malgré l'existence d'un manuel de règles de gestion de l'ASS diffusé par l'Unédic, la mission a pu constater des écarts de pratique entre les Assédic conduisant parfois à des différences de traitement des allocataires. Certaines de ces divergences correspondent à une application non conforme de la réglementation. C'est le cas par exemple de la récupération des indus sur les allocations restant dues, pratiquée dans une des Assédic visitées, ou de la prise en compte des ressources indiquées dans l'avis d'imposition de préférence aux ressources déclarées par le demandeur dans le dossier de demande constatée dans une autre Assédic.

### 4. Un applicatif de liquidation parfois défaillant

La mission a par ailleurs identifié certaines insuffisances de l'application de liquidation utilisée (SIGMA/ALADIN) qui est de conception ancienne. D'une manière générale, l'application souffre de défauts dans l'aide à la liquidation (par exemple le comptage des périodes de travail), dans les contrôles de cohérence interne aux dossiers de liquidation, qui n'est pas compensée par des processus de validation externe, d'excès de rigidité sur certains points de la procédure, voire de défauts (le motif retenu par le logiciel n'est pas toujours le bon motif). Le logiciel n'est par ailleurs pas toujours conforme aux évolutions réglementaires. Ainsi, alors que l'Unédic a donné mission aux Assédic de poursuivre le recouvrement des indus au-delà de six mois si un accord a été obtenu avec l'assuré et qu'il n'y a pas d'incident de paiement, SIGMA/ALADIN transfère automatiquement l'indu à la DDTEFP.

#### 5. Une politique de contrôle qui reste encore à perfectionner

La politique de contrôle de l'Unédic relative à l'ASS n'utilise pas tous les outils disponibles. Seuls deux dispositifs d'échange de données sont utilisés pour le contrôle de l'ASS (indemnités journalières « maladie » et missions d'intérim). Alors que l'Unédic a mis en place des échanges de données avec la plupart des organismes sociaux, l'intérêt potentiel des croisements aux fins de contrôle avec ces organismes n'a pas été expertisé.

La lutte contre la fraude ne fait pas non plus l'objet d'instructions particulières ou d'un guide à destination du liquidateur. S'il est vraisemblable que la fraude organisée ne touche pas directement l'ASS, le risque de fraude individuelle, notamment sur la condition d'activité nécessaire à l'ouverture de droit, devrait conduire à déterminer les cas dans lesquels une vérification approfondie des pièces justificatives est souhaitable.

### B. Des voies d'amélioration de la gestion du dispositif

Afin de répondre aux difficultés rencontrées dans la gestion, la mission préconise d'agir dans cinq directions, indépendamment des améliorations qui pourraient venir du nouvel applicatif de liquidation en cours de conception (« Nouveau Cœur Prestation » – NCP).

#### 1. Disposer de documents de pilotage

Le suivi de l'amélioration de la gestion implique la mise à disposition de l'Unédic, des Assédic et de l'État de tableaux de bord de gestion qui permettent de suivre correctement l'ASS. Au préalable, les données de gestion manquantes, notamment les renouvellements, doivent être identifiées dans le système d'information.

Par ailleurs, un certain nombre d'indicateurs de gestion et de pilotage utilisés dans la contractualisation entre l'Unédic et les Assédic ou dans la définition des plans d'action des Assédic doivent, au moins à titre indicatif, identifier les résultats spécifiques à l'ASS.

#### 2. Améliorer l'information des demandeurs

La mission préconise la révision des formulaires et des lettres types, l'envoi systématique d'une notice explicative lors de l'envoi du dossier de demande et la révision des motifs types inclus dans le logiciel de liquidation.

### 3. Accroître l'homogénéité de traitement sur le territoire national

L'Unédic devrait procéder, en lien avec la DGEFP, à un inventaire des pratiques locales avant de procéder à une revue des règles applicables et de leur pertinence. La mission propose qu'à l'instar de ce qui existe pour la liquidation de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), une fiche d'autocontrôle soit mise en place à destination des opérateurs de liquidation.

Le contrôle interne réalisé aujourd'hui sur des échantillons aléatoires de dossiers devrait évoluer afin d'inclure une partie ciblée sur les dossiers les plus complexes. La mission préconise également une harmonisation des pratiques dans l'organisation du contrôle interne, au profit des contrôles croisés entre sites, qui assurent une plus grande homogénéité de traitement.

#### 4. Une politique de contrôle des droits et de lutte contre la fraude plus active

Le contrôle à l'ouverture de droits gagnerait à s'appuyer sur des instructions relatives à la fraude aux certificats de travail et sur des échanges de données avec la CNAVTS et la CNAF dont le rapport coût/bénéfice mérite d'être expertisé. Le contrôle et la détection précoce des reprises de travail pourraient être accrus par l'utilisation des fichiers détaillés de la déclaration unique d'embauche (DUE) gérés par les URSSAF, en attendant le croisement des informations avec le futur fichier de déclaration nominative des assurés par les employeurs cotisants, en projet à l'Unédic<sup>9</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Fichier prévu par la convention Unédic de 2006.

#### II. UN FLUX DE GESTION ARTIFICIELLEMENT STIMULÉ

#### A. Un nombre de dossiers de demandes accrû artificiellement

### 1. Un taux de dépôt de dossier qui conduit à un taux de rejet massif

Près de 60 % des allocataires en fin de droit d'assurance déposent un dossier de demande d'ASS. Le taux de rejet des demandes est proche de 70 %. De tels taux de dépôt et de rejet montrent une pratique anormale de dépôt de dossier de demande. L'envoi systématique de dossiers de demande d'ASS aux allocataires en fin de droits d'assurance favorise certainement cette situation, d'autant que la conception du formulaire et l'absence de notice explicative ne favorise pas une autorégulation du dépôt par le demandeur. Bien qu'elle dispose déjà d'informations sur la durée d'activité, qu'elle pourrait compléter par des échanges avec la CNAVTS, l'Unédic ne pré-identifie pas les demandeurs potentiels sur la base de critères d'activité croisés avec l'âge.

La mission a par ailleurs constaté qu'une partie des demandeurs déposaient un dossier de demande en ayant conscience qu'aucun droit ne leur serait ouvert. Le dépôt de dossier permet d'obtenir une attestation de rejet d'ASS utilisée dans les procédures d'instruction d'autres prestations. C'est le cas notamment de l'instruction des dossiers de RMI. Une partie au moins des services instructeurs demandent cette attestation. Cette pratique augmente les flux de gestion et retarde l'ouverture des droits au titre du RMI. Mais c'est également vrai au sein même de l'Unédic, puisque les dossiers d'allocation de fin de droit (prime de secours accordée aux allocataires en fin de droit d'assurance qui ne remplissent pas la condition d'activité de l'ASS) ne sont instruits qu'après rejet du dossier de demande d'ASS.

#### 2. Réduire le nombre de dossiers de demandes d'ASS à traiter

### a) Réformer la procédure d'envoi de dossier

La mission propose de revenir sur la pratique d'envoi systématique d'un dossier de demande aux allocataires en fin de droits d'assurance. Celle-ci devrait se limiter aux assurés dont l'Assédic sait qu'ils remplissent la condition d'activité requise. Les autres assurés devraient recevoir une lettre explicative des conditions d'ouverture de droit à l'ASS, accompagnée d'un dossier de demande d'allocation de fin de droit. Les personnes estimant pouvoir accéder à la prestation ASS pourraient alors récupérer le dossier de demande sur internet ou sur le site Assédic. Les autres pourraient renvoyer directement un dossier de demande d'allocation de fin de droits.

b) Plusieurs propositions à expérimenter avec les autres institutions gestionnaires de prestations sociales

L'articulation entre l'ASS et les autres prestations sociales, notamment le RMI, devrait pouvoir être gérée sans recourir à l'instruction du dossier d'ASS. Les informations de carrière connues de l'Assédic au titre de l'assurance chômage, complétées des informations sur les carrières obtenues par des échanges de données avec la CNAVTS, devraient en effet permettre de déterminer avec un degré de confiance élevé, une présomption de rejet ASS qui pourrait être mise à disposition des services instructeurs du RMI. La mission propose plusieurs dispositifs de mise à disposition (document adressé au demandeur, accès informatique *via* les CAF, accès téléphonique) qui pourraient être expérimentés en lien avec les CAF et les conseils généraux.

### B. Une procédure de renouvellement semestriel lourde

### 1. Un flux massif de dossiers de renouvellement

a) La combinaison du renouvellement semestriel et de l'actualisation mensuelle limite l'intérêt de la procédure actuelle du renouvellement semestriel

Les droits ASS sont ouverts pour six mois, sauf pour les dispensés de recherche d'emploi qui sont soumis à un renouvellement annuel. Ce dispositif de renouvellement engendre un flux de dossiers important qui représente environ 40 % des dossiers ASS adressés chaque année.

Ce renouvellement semestriel n'apporte d'informations complémentaires que pour les seules ressources du conjoint, l'assuré devant déjà déclarer toute reprise de travail dans le cadre de l'actualisation mensuelle. Il permet l'ajustement des droits à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution des ressources du ménage<sup>10</sup>. Comme lors de l'ouverture de droit, le renouvellement donne lieu à un contrôle de la déclaration de ressources par comparaison avec l'avis d'imposition. Par construction, puisqu'il est annuel, une fois sur deux c'est cependant le même avis d'imposition qui est adressé par le demandeur.

### b) Un impact sur les droits qu'il faudrait mesurer

L'impact financier de cette procédure de renouvellement n'est pas connu. L'Unédic n'identifie pas le nombre de renouvellements dans ses statistiques et n'a jamais évalué l'impact sur les droits.

#### 2. Dématérialiser le renouvellement

La mission préconise qu'une évaluation de l'impact financier de la procédure soit réalisée. Elle s'est interrogée sur l'intérêt d'un passage à un rythme annuel sans le préconiser, par cohérence avec les dispositions relatives aux autres minima sociaux. Elle considère néanmoins que la procédure pourrait être simplifiée. La gestion « papier » des renouvellements n'étant justifiée que par le recueil d'un avis d'imposition qui est déjà disponible, la mission préconise le passage à une gestion dématérialisée qui pourrait être couplée à la procédure d'actualisation.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> A l'inverse, alors que les dispensés de recherche d'emploi ne sont pas soumis à l'actualisation mensuelle, le contrôle de leurs ressources est réalisé une fois par an seulement. Ce traitement particulier peut poser problème. Ainsi, l'ajustement à la hausse du droit ASS en cas de dégradation du revenu du ménage n'est pas aussi rapide. A l'inverse l'espacement du contrôle des ressources peut conduire à l'apparition d'indus lorsque la personne dispensée de recherche d'emploi a repris des activités au cours de l'année.

### C. Une mauvaise gestion des décisions de rejets augmente les recours

### 1. Un flux de recours gracieux important

Il n'existe pas de comptabilisation nationale des recours gracieux. La mission les a estimés entre 5 000 et 6 000 par an<sup>11</sup>. La DGEFP et la DAGEMO enregistrent par ailleurs plus d'un millier de recours hiérarchiques et plus de 200 recours contentieux. L'examen des dossiers montre qu'une grande partie des recours gracieux sont des recours « en grâce » demandant une dérogation. Une partie de ces demandes de dérogation est liée au plafond de ressources et illustrent une mauvaise connaissance du fonctionnement différentiel de la prestation puisqu'il n'y a pas d'effet de seuil sur le montant des droits.

### 2. Mieux prévenir les recours

La faible lisibilité des notifications de rejets, tant dans la motivation du rejet que dans l'explicitation des voies de réclamation ou de recours, favorisent ces recours. La réduction du nombre des recours passe par une meilleure information des demandeurs sur :

- le calcul de la prestation et les conditions d'accès à cette dernière ;
- les caractéristiques d'un recours gracieux, qui ne peut jamais conduire à l'obtention d'une dérogation 12.

En outre, un second levier de réduction des recours réside dans le développement de la gestion des réclamations en interne à l'Assédic. Ainsi, l'existence d'un service de réclamations devrait être rappelée dans les notifications de rejets. Ce service de réclamation devrait avoir pour mission d'informer les demandeurs sur leurs droits et sur les voies de recours. Les Assédic devraient par ailleurs identifier quantitativement et qualitativement l'activité de ces services relative à l'ASS.

### III. SIMPLIFIER LES PROCÉDURES, DONT LA COMPLEXITÉ ACTUELLE N'APPORTE PAS DE PLUS-VALUE SIGNIFICATIVE

# A. Des procédures de gestion des dossiers individuels institutionnellement complexes, sans contrôle externe sur l'organisation générale

### 1. La gestion de dossiers individuels ASS implique encore lourdement les DDTEFP ...

La convention de 1984 délègue à l'Unédic la responsabilité principale de la gestion de l'ASS tout en confiant un certain nombre de missions aux DDTEFP dans la gestion des dossiers individuels. Outre la gestion des recours, ces missions concernent l'ouverture de droits, la gestion des indus et la facturation.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Extrapolation des données locales recueillies par la mission.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Le recours gracieux dirigé à l'encontre d'une décision est en fait une demande de réexamen, présentée à l'autorité administrative initialement sollicitée et qui a rejeté la demande. Il doit être introduit dans les deux mois suivant le refus initial, qu'il soit exprès ou implicite.

Assédic Assédic **DDTEFP** Ouverture des droits Décider de l'admission ou du - Instruction Assédic rejet conduisant au rejet Confirmer accord d'admission et d'ouverture de droits ou fixer la date de l'ouverture de renouvellement: Exécuter la décision - dossiers déposés tardivement; - dossiers ou pièces justificatives douteuses TG **Assédic DDTEFP** Indus: Vérifier les indus et émettre les Indus non recouvrés dans les titres à destination de la TG six mois ou sans accord de remboursement Assédic DDTEFP Fonds de solidarité **Facturation** Vérifier les états récapitulatifs et Rapprochement des états les listings individuels; visa des départementaux de la facturation états récapitulatifs pour envoi nationale fonds de solidarité

Schéma 1 : Organisation institutionnelle et missions des DDTEFP dans la gestion de l'ASS (hors recours)

Source: Mission

Selon les résultats du questionnaire adressé par la DGEFP et la DAGEMO aux DDTEFP à la demande de la mission, l'exercice de ces missions de gestion de l'ASS occupe plus de 120 agents en ETP<sup>13</sup>.

### 2. ...alors que l'État n'exerce pas de contrôle sur les conditions globales de gestion de la prestation

Malgré cette implication dans la gestion des procédures individuelles, les DDTEFP ne disposent d'aucun instrument permettant d'avoir une vision globale sur les conditions de gestion de la prestation. Les DDTEFP ne disposent pas des données nécessaires sur les flux et la qualité de gestion de la prestation, le système d'information des Assédic étant lui-même limité (cf. *supra* § I). Ils ne disposent pas d'indicateurs de gestion et n'ont pas accès aux résultats du contrôle interne de l'Assédic. Le dispositif de liaison informatisée avec les fichiers Assédic (LICRE) souffre par ailleurs d'obsolescence et ne permet pas d'effectuer des requêtes aisément. Les DDTEFP n'ont par ailleurs pas accès aux dispositifs « infocentre » de l'Assédic.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Les ETP consacrés à l'ASS seraient 200 environ partagés par moitié entre catégorie B et catégorie C. Les fonctions de gestion de la prestation, hors contrôle de la recherche d'emploi occuperaient 150 ETP environ, dont 30 sur les recours

#### B. Une intervention encore lourde des DDTEFP dans l'ouverture de droit

### 1. Une intervention encore importante centrée sur les dépôts tardifs de dossiers...

Il existe un écart entre le dispositif juridique qui prévoit un rejet des demandes par le directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et la réalité des pratiques. En fait, les décisions de rejets sont gérées par les Assédic, sans contrôle *a priori* des DDTEFP. Dans les régions visitées, cette délégation de gestion était faite sans convention. Un très petit nombre de DDTEFP (quelques unités) visent une liste de rejets qui leur est adressée ou qu'ils consultent sur site. Dans des cas encore plus rares, une vérification sommaire des dossiers est réalisée.

Malgré ce transfert de fait des rejets à l'Assédic, le nombre des dossiers individuels transmis aux DDTEFP reste important (autour de 2 % du flux total de dossiers selon les estimations de la mission à partir de données partielles). Ce flux représenterait environ 24 000 dossiers par an. Les deux tiers de ces dossiers correspondent à des demandes sans difficultés mais déposées ou complétées tardivement par l'assuré; un tiers correspond à des dossiers pour lesquels l'Assédic a des doutes. Les ETP consacrés aux décisions sont estimés à 74.

Pour l'examen des dossiers, les DDTEFP ont développé une doctrine au cours du temps. Celle-ci s'appuie sur le guide de gestion de l'ASS transmis par la DGEFP en 2001 et sur l'expérience locale. Le guide laisse cependant des marges d'appréciation qui conduisent à des traitements différents sur le territoire. Il en est ainsi du choix des dates d'ouverture de droits en cas de dépôt tardif du dossier (parfois à la date de fin de droits en assurance, parfois à la date à laquelle le dossier est complet)<sup>14</sup>.

#### 2. ...limitant l'intervention des DDTEFP aux traitements des exceptions

Compte tenu de l'ancienneté de la prestation et de l'expérience acquise, une partie importante des cas particuliers qui justifiait une intervention de l'État est réglée aujourd'hui par une doctrine locale qui pourrait être appliquée par l'ensemble des Assédic. Le lien entre gestion de l'ASS et contrôle de la recherche d'emploi peut par ailleurs être maintenu, sans intervention préalable dans l'instruction du dossier de demande d'allocation. Enfin, le contrôle sur les dossiers individuels peut être maintenu à travers la gestion des recours. Dès lors, le retrait des services déconcentrés de la gestion de dossiers individuels, à l'instar de ce qui a été fait pour la plupart des prestations sociales, est aujourd'hui justifié.

La mission propose qu'un travail de formalisation de la doctrine des DDTEFP soit entrepris en lien entre la DGEFP, les DDTEFP et les Assédic par une mise à jour du guide de gestion de la DGEFP. Celui-ci serait transmis pour application à l'Unédic, à charge pour cette dernière de le communiquer au réseau des Assédic.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Cf. annexe I sur la gestion de l'allocataire.

#### - Rapport, page 19 -

Sur cette base, une réforme des compétences de gestion de la prestation pourrait être mise en place dans le cadre de la convention. La convention devrait d'abord régulariser la pratique actuelle de gestion des rejets en en confiant explicitement la responsabilité aux Assédic. Le traitement des dépôts tardifs pourrait également être confié à l'Unédic, les DDTEFP recevant la liste des allocataires concernés pour l'exercice de leur activité de contrôle de la recherche d'emploi. Pour les cas douteux, dont le nombre devrait diminuer du fait de la formalisation de la doctrine administrative, la mission estime opportun de supprimer les transmissions, tout en conservant la possibilité d'intervention des DDTEFP lors des recours gracieux ou contentieux.

### C. La répartition des compétences sur les indus est source d'inefficacité

### 1. Les indus détectés représentent 35 M€ qui ne sont recouvrés qu'à hauteur de 57 %

a) Les indus ont des origines multiples mêlant des effets de rétroactivité ou de retard d'information et des fraudes

En 2005, la gestion de l'ASS a détecté plus de 35 M€ d'indus, qui représentent 1,78 % du montant total d'allocations versées. Ces indus sont en partie liés à l'impact de décisions rétroactives<sup>15</sup> et aux changements de situation des assurés, notamment par reprise de travail ou arrêt maladie. Leur importance s'explique par la complexité de la prestation, qui permet notamment le cumul ASS/travail et par des retards dans la transmission d'informations à l'Assédic. Près de la moitié des indus détectés le sont grâce à des informations transmises par l'allocataire lui-même, à savoir des pièces justificatives nouvelles (ex : bulletins de salaire). Une autre source de détection des indus est l'échange de données informatisées avec les CPAM (concernant les indemnités journalières) et les entreprises de travail temporaire (ETT).

Une partie des indus correspond à des déclarations frauduleuses, notamment l'absence de déclaration de revenus issus d'une reprise de travail.

La terminologie des motifs d'indus introduite dans le système d'information n'est pas très lisible et les motifs ne sont pas univoques<sup>16</sup>. L'applicatif semble également souffrir d'un défaut qui peut conduire à retenir un motif sans rapport avec l'indu lorsqu'une autre opération a été réalisée sur le dossier en parallèle à la détection de l'indu. Malgré ces insuffisances, on peut estimer que le principal motif d'indu est le cumul de l'ASS avec un revenu lié à une reprise d'activité (la mission l'estime, par addition des motifs « cumul travail » et « actualisation » à 69 % en nombre d'indus et 54 % en montant).

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Sanctions rétroactives des DDTEFP sur le contrôle de la recherche d'emploi.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> À titre d'exemple, un indu provoqué par le cumul de l'ASS et d'une activité non déclarée (respectivement d'une perception d'indemnité journalière) peut être codé en « cumul travail » (respectivement « maladie »), mais également en « actualisation » ou encore en « modification d'éléments constitutifs du droit ».

b) La segmentation actuelle du recouvrement entre les ASSÉDIC et les DDTEFP est un facteur de déresponsabilisation

Les indus de l'ASS font l'objet d'un recouvrement amiable par les Assédic, pendant une durée de six mois. Les dossiers d'indus sont transmis aux DDTEFP en l'absence d'accord, en cas d'incident de paiement ou à l'issue de la phase amiable. Toutefois, la mission a constaté des écarts de pratique importants. À l'issue de la phase amiable, les DDTEFP émettent à destination des trésoreries générales des titres de perception pour les indus supérieurs à des seuils qui varient suivant les départements entre 14 et 800 €<sup>7</sup>. Le taux de recouvrement amiable des indus ASS par les Assédic s'élève à environ 46 % en 2005. Le taux de recouvrement des indus transmis aux trésoreries générales a été estimé à environ 20 %. La combinaison du recouvrement des indus par les Assédic puis par les trésoreries générales conduit à évaluer le taux de recouvrement global à environ 57 % des montants d'indus détectés.

La mission a constaté que la limitation du délai de recouvrement Assédic à six mois réduisait l'efficacité du recouvrement. En effet, ce délai n'incite pas les Assédic à utiliser les méthodes actives de recouvrement mises en place pour les indus d'assurance-chômage, notamment le rappel téléphonique. Le délai ne permet pas non plus de négocier des accords d'étalement sur des durées supérieures à cinq mois. Lorsque c'est le cas, les dernières étapes de recouvrement doivent être confiées aux DDTEFP qui enclenchent une nouvelle procédure d'émission de titre avec un délai parfois important et une difficulté d'explication auprès de l'allocataire.

c) Les délais d'émission des titres de recouvrement par les DDTEFP amenuisent les possibilités de recouvrement par les trésoreries générales

L'intervention des DDTEFP dans l'émission des titres de perception conduit à ralentir la transmission des indus aux trésoreries générales. Elle nécessite une ressaisie de l'ensemble des données relatives à l'indu qui est accompagnée dans certaines directions d'un réexamen de l'indu lui-même, exercice relativement lourd compte tenu de la faiblesse de l'information transmise par l'Assédic.

Le délai moyen total entre la constatation de l'indu par l'Assédic et l'émission des titres par les DDTEFP est proche de neuf mois à Paris, et supérieur à dix mois tant en Côte d'Or que dans le Pas-de-Calais, d'après les échantillons analysés par la mission dans les trésoreries générales de ces départements. Ceci s'explique en partie par le délai de gestion amiable par l'Assédic et par les défauts du système d'information des DDTEFP (GBC), qui ne permet pas l'ordonnancement des titres de perception entre le mois de novembre et le mois de mars. Ces longs délais réduisent fortement la probabilité de recouvrement par les trésoreries générales.

Malgré la mobilisation d'un personnel estimé à 30 ETP dans les DDTEFP, les délais constatés dans l'émission des titres de recouvrement sont excessifs et obèrent les chances de recouvrement des indus. En effet, la rapidité des mesures constitue une constante d'un recouvrement efficace. En outre, les délais constatés interrogent sur la qualité du service rendu à l'allocataire. En effet, ce dernier se voit informer de la transmission de son dossier d'indu à la DDTEFP avant de recevoir, trois à quatre mois plus tard, une lettre de relance émanant de la trésorerie générale de son département.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Le questionnaire envoyé aux DDTEFP montre que ce seuil peut varier de 14,25 €(i.e. une allocation journalière) à 800 € Ces seuils sont le plus souvent proches d'une trentaine d'euros, et excèdent rarement 150 €

#### 2. Améliorer le recouvrement par un accroissement du rôle de l'Assédic

a) Allonger le délai de recouvrement amiable et redéfinir les rôles respectifs des ASSÉDIC, des DDTEFP et des trésoreries générales

La mission préconise de reconstruire le dispositif de recouvrement. D'une part, le recouvrement par l'Assédic serait privilégié sauf pour les indus supérieurs à 1 000 €qui seraient immédiatement transmis à la trésorerie générale. La période de recouvrement amiable serait allongée à 12 mois et l'Unédic s'engagerait sur les techniques de recouvrement utilisées et des objectifs de résultats. D'autre part, la procédure de transmission à la trésorerie générale serait simplifiée afin d'accélérer le transfert des indus. Les titres de perceptions seraient préparés par l'Assédic et transmis à la trésorerie générale après visa du DDTEFP.

### b) La création d'un outil juridique permettant le précompte

Le recouvrement pourrait par ailleurs être amélioré sensiblement en permettant la compensation sur les allocations à venir. Les dispositions juridiques actuelles empêchent la compensation sauf accord exprès de l'assuré. La mission préconise l'alignement des dispositions relatives à l'ASS sur celles qui s'appliquent au RMI, qui permettent une compensation dans la limite de 20 % des allocations. Ces dispositions sont d'ordre législatif.

#### D. Un renforcement du rôle de contrôle des services déconcentrés

Le désengagement de la gestion des dossiers individuels et de la procédure de vérification du service fait devrait permettre aux services déconcentrés de dégager les moyens d'exercer un contrôle plus global sur les conditions et la qualité de gestion de la prestation par les Assédic. Dans ce but la mission propose qu'ils soient destinataires d'une déclinaison régionale du tableau de bord de gestion (cf. *infra* § V) et des résultats de contrôle interne de l'Assédic sur l'ASS. Ils seraient habilités à réaliser des contrôles sur place ou sur pièces en cas de doute sur la qualité de gestion.

Cette politique de contrôle devrait être articulée dans le cadre régional, mieux adapté à l'organisation géographique des Assédic. Elle pourrait être pilotée et prise en charge par les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Les modalités d'intervention des DDTEFP, en lien avec leur activité de contrôle de la recherche d'emploi, seraient définies dans le cadre du Comité technique régional et interdépartemental (CTRI).

### E. Une procédure de vérification du service fait inutilement complexe

### 1. Une procédure lourde et sans plus-value

a) La procédure de facturation départementale ne conduit à aucune vérification effective du service fait et peut même être source d'erreur

La facturation de la prestation repose aujourd'hui sur un dispositif de remontée au fonds de solidarité d'états récapitulatifs mensuels produits par les Assédic et visés par les DDTEFP. À l'appui de ces états, les Assédic fournissent également un listing mensuel des bénéficiaires. Le fonds de solidarité agrège ces états départementaux et les compare aux données de facturations adressées par l'Unédic. Il corrige ces données le cas échéant sur la base des états départementaux. Les états nationaux sont pourtant sans doute plus fiables que les états départementaux. Le processus de correction/validation interne aux Assédic peut en effet conduire à ce que d'ultimes corrections soient introduites dans les données consolidées par l'Unédic, sans qu'elles puissent être intégrées aux états récapitulatifs adressés aux DDTEFP.

Cette procédure de contrôle du service fait est particulièrement lourde puisqu'elle implique la collation chaque mois de plus de cent états récapitulatifs qui ne peuvent pas toujours être fournis dans les délais. Cette procédure ne permet pas un contrôle véritable sur la facturation. En effet, les DDTEFP n'ont pas les moyens de contrôler les états récapitulatifs. La procédure de visa est donc formelle. Certaines DDTEFP vérifient la cohérence entre l'état récapitulatif et le listing des dossiers individuels. Un nombre extrêmement réduit d'entre elles (quelques unités) procèdent à une analyse de cohérence statistique légère ou à un contrôle sur sondage des paiements individuels.

> b) Le contrôle des demandes d'avances de l'Unédic par le fonds de solidarité n'apparaît pas à la hauteur des enjeux

L'ajustement des écarts entre la totalisation des états départementaux et les demandes d'avance de l'Unédic, qui mobilise un agent au sein du fonds de solidarité, conduit à des rectifications cumulées de 63 € en 2004 et 1 519 € pour 2005 alors même que chaque demande d'avance mensuelle représente en moyenne plus de 160 M€et l'écart moyen entre les demandes d'avance et les montants effectivement payés s'élève à plus de 9 M€<sup>8</sup>.

Au niveau national, le fonds de solidarité ne procède à aucun contrôle de cohérence statistique entre les données de facturation au cours du temps, ni à un rapprochement de ces dernières avec l'équilibre technique de l'Unédic, document prévisionnel des dépenses d'ASS. Au total, le dispositif de contrôle des demandes d'avance par le fonds de solidarité apparaît aujourd'hui très faible. En effet, le fonds de solidarité n'apparaît pas aujourd'hui en mesure de contre-expertiser les hypothèses sous-jacentes de l'équilibre technique de l'Unédic. Ce travail d'analyse n'est d'ailleurs pas plus effectué par d'autres acteurs de l'État, à l'exception de la DARES<sup>19</sup>, qui ne dispose cependant pas à ce stade de modèle de simulation de l'évolution de l'ASS.

Ce rapprochement contradictoire souffre en outre des délais de transmission des états départementaux. Ainsi, les rapprochements effectués pour juillet 2005 sont effectués en novembre 2005, ce qui contribue à vider partiellement l'exercice de sens.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Note DARES du 20 juillet 2005 aux cabinets sur l'équilibre technique de l'Unédic.

Compte tenu du faible niveau de pertinence des contrôles par rapport aux enjeux et des délais dans lesquels ces derniers sont opérés, cette procédure apparaît obsolète.

### 2. Centraliser la procédure de facturation en supprimant les fonctions de gestion de la prestation du fonds de solidarité

La mission préconise la simplification de la procédure par une gestion entièrement nationale. Cette gestion nationale devrait être l'occasion de la mise en place d'un minimum de contrôles de cohérence statistique sur la base d'un tableau de bord mensuel fourni par l'Unédic à l'appui de la facturation<sup>20</sup> (notamment les évolutions des montants, des taux moyens, des nombres d'allocataires, flux d'entrée/sortie au niveau national et en comparaison interrégionale). Le lien fort entre ce type de contrôles et l'activité de suivi des relations avec l'Unédic dans le pilotage de la prestation conduit à préconiser que ces tâches soient assumées directement par la DGEFP et non par le fonds de solidarité.

# IV. UN COÛT RÉEL DE GESTION SENSIBLEMENT INFÉRIEUR AUX CHIFFRES AFFICHÉS PAR LA COMPTABILITÉ ANALYTIQUE ET QUE LES PROPOSITIONS DE LA MISSION DEVRAIENT ENCORE CONTRIBUER À RÉDUIRE

L'examen de la comptabilité analytique de l'Unédic pour 2004, dernière année de disponibilité des données, a permis d'estimer l'écart entre le coût de gestion réel et le montant forfaitaire de 4 % prévu par la convention entre l'Unédic et l'État pour la gestion de l'ASS. La mission rappelle que l'exercice n'a porté que sur l'ASS alors que d'autres dispositions financières de gestion lient l'État et l'Unédic.

### A. Les frais de gestion conventionnels sont supérieurs de 28,8 M€au coût de gestion déterminé par la mission au moyen d'une méthode externe

Les frais de gestion versés en 2004 à l'Unédic représentent 80,6 M€ Le coût de gestion de la prestation par bénéficiaire de l'ASS s'établit ainsi à 227,36 €

La mission a retraité la comptabilité analytique de l'Unédic afin de déterminer un éventuel écart entre les 4 % conventionnels et la réalité de la gestion puis a déterminé, par une méthode externe fondée sur le coût de l'heure de production, un coût de gestion rationalisé. Enfin, l'impact des propositions de la mission a été examiné.

### 1. Le retraitement de la comptabilité analytique de l'Unédic établit le coût de gestion à 3,1 % de l'allocation versée

Le système de comptabilité analytique mis en place en 1996 est un modèle « ABC²¹ » au niveau des Assédic et du groupement des Assédic de la région parisienne (GARP). Le modèle analytique après affectation des charges liées à l'Unédic et à la Direction des systèmes d'information (DSI) est un modèle en coûts complets qui intègre les frais de structure. Le but de la comptabilité analytique est de répartir les ressources issues de la comptabilité générale (application SAP/Nabuco) sur des activités comme par exemple « instruire la demande d'allocation hors de la présence du demandeur ». Ces activités sont ensuite réparties sur des composants comme la « notification de la demande d'allocation » ou la « gestion des indus ».

\_

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Sur le tableau de bord de suivi de la prestation, cf. pièce jointe de l'annexe III.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Pour Activity Based Costing: évaluation des coûts fondée sur l'activité.

#### - Rapport, page 24 -

Enfin, les différents composants sont répartis sur les 39 produits gérés par l'Unédic, dont l'ASS. Le produit servant de référentiel est l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Le rapport entre ASS et ARE est déterminé par une enquête temps effectuée par la direction « budgets et marchés » (DBM) de l'Unédic.

En premier lieu, il convient de s'interroger sur la pertinence du mode de facturation retenu jusqu'alors, à savoir la rétribution du prestataire sur la base du montant des allocations versées. Cette problématique est examinée *infra* (§ B).

Dans le système actuel, la comptabilité analytique de l'Unédic évalue le coût de gestion de l'ASS à 3,6 % du montant versé en 2004, soit une dépense de 73,3 M€représentant un montant de 206,76 € par bénéficiaire de l'ASS<sup>22</sup>. Ainsi, la « marge » de l'Unédic sur la gestion de l'ASS s'établirait à 7,3 M€

Les retraitements opérés par la mission ont été fondés sur un contrôle des volumétries utilisées par l'Unédic pour multiplier le coût unitaire de chaque composant puis ont consisté en retraitements des données issues des enquêtes temps effectuées par l'Unédic en 2000 et 2002.

Dans cet exercice de retraitement, toutes les variables chiffrées utilisées par la mission proviennent de l'Unédic et la mission n'a utilisé aucune donnée externe.

La synthèse des retraitements de la comptabilité analytique de l'Unédic pour 2004 est présentée dans le tableau suivant<sup>23</sup>.

Tableau 4 : Synthèse des retraitements opérés par la mission

	Montant	En % de la rémunération versée	Montant par bénéficiaire de l'ASS
Frais de gestion prévus par la convention	80,60 M€	4,0%	227,36 €
Coût analytique déterminé par l'Unédic	73,30 M€	3,6%	206,76 €
Gain coût analytique	7,31 M€	0,4%	20,61 €
Application des gains de productivité 2000 à 2002 sur l'ARE à l'ASS dans le calcul de l'enquête temps	3,9 M€	0,2%	11,00 €
Ajustement du pourcentage de rejet dans l'enquête temps	1,7 M€	0,1%	4,70 €
Ajustement de la volumétrie du composant C02 – Actualisation émise	3,5 M€	0,2%	9,80 €
Ajustement de la volumétrie du composant C05 – Indus soldé comptablement	0,8 M€	0,0%	2,30 €
Gain après retraitement	9,8 M€	0,5%	27,70€
Coût de gestion retraité	63,5 M€	3,1%	179,00 €

Source : Mission

Ainsi, sur la base des retraitements opérés par la mission, le coût de gestion de l'ASS en 2004 s'établit à 3,1 % du montant de l'allocation versée. L'écart par rapport au calcul de l'Unédic atteint 9,80 M€ Cumulé à l'écart entre tarif conventionnel et coût de 7,31 M€constaté par l'Unédic, le surcoût est de 17,11 M€.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Montant par bénéficiaire calculé sur la moyenne 2004 des bénéficiaires en fin de mois (BFM) soit 354 522 bénéficiaires.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Cf. annexe II.

# 2. Le calcul direct du coût de gestion par une méthode externe à la comptabilité analytique conduit à un coût réel plus bas, estimé par la mission à 2,6 % du montant de l'allocation versée

Afin d'approfondir les résultats issus du retraitement des données de la comptabilité analytique, une deuxième méthode d'estimation des coûts a été utilisée par la mission. Alors que la comptabilité analytique permet de répartir le total des coûts de gestion entre les différents produits, la méthode utilisée permet de reconstituer directement le coût de gestion de l'ASS sur la base d'une estimation du coût complet de l'heure de production Assédic, fondé sur la structure de coûts du réseau Unédic, multiplié par le nombre d'heures nécessaires au traitement des dossiers.

En l'absence de certaines données, qui n'ont pas été communiquées par l'Unédic, la mission a construit son évaluation en choisissant systématiquement les hypothèses majorant le coût de gestion.

Cette méthode a permis de déterminer que 9,5 millions d'heures de travail étaient dédiées à des activités de production.

La masse salariale a été ventilée au prorata des effectifs ainsi déterminés, et le coût direct du travail de production a été complété par les autres charges (cotisations sociales, charges d'encadrement, de structure...) à partir du compte de résultat consolidé de l'Unédic, qui indique un montant total de charges de 1 498 M€

# Selon cette méthode de calcul, le coût complet d'une heure de production est égal à 156,80 $\mbox{\ensuremath{\in}}$

Le temps de production consacré à l'ASS a été déterminé à 230 000 heures de travail (à partir des volumétries de dossiers d'ASS déterminées par l'Unédic, le cas échéant redressées par la mission, cf. *supra*), et en s'appuyant sur « l'enquête temps » réalisée par la DBM de l'Unédic en 2000 et 2002 majorée de 10 % pour tenir compte de l'activité de contrôle interne.

À partir de ces résultats et du coût horaire de production, on obtient le coût de gestion de l'ASS. Celui-ci est un coût à flux tendu qui représente ce que coûterait l'ASS si le réseau de l'assurance chômage y affectait le nombre exact d'agents nécessaires pour que leur temps de travail soit intégralement rempli par cette gestion.

C'est pourquoi la mission a considéré que le temps de travail effectif d'un agent représentait 70 % de son temps de travail. Les résultats de ces calculs sont présentés dans le tableau suivant.

Temps annuel nécessaire Type d'opération Coût induit Coût de gestion corrigé (en heures) 13 851 973 € 19 788 533 € Rejets 88 340 Demande d'allocation 68 663 10 766 559 € 15 380 799 € Actualisations 13 332 2 090 574 € 2 986 535 € Renouvellements 31 201 4 892 426 € 6 989 181 € Indus 29 794 4 671 798 € 6 673 997 € **Total** 231 330 36 273 331 € 51 819 045 €

Tableau 5 : Coût de gestion rationalisé de l'ASS

Source : Mission

Sur la base de cette méthode, il apparaît que le **prix de revient pour l'Unédic de** la gestion de l'ASS est inférieur à celui issu de la comptabilité analytique. Les hypothèses retenues conduisent à une évaluation de 51,8 M€ soit 2,6 % du montant de la prestation versée et un montant de 146,17 € par bénéficiaire de l'ASS<sup>24</sup>. L'écart entre la rémunération conventionnelle de l'Unédic et le coût de gestion rationalisé est de 28,8 M€.

### 3. La mise en œuvre des propositions de la mission permettrait une économie de près de 17 M€ supplémentaires

Enfin, la mission a déterminé les économies potentielles liées aux modifications proposées en matière de rejets et d'indus (cf. *supra*).

Ainsi avec les mesures de réforme proposées *supra* (cf. § II), le taux de rejet de l'ASS, tendanciellement supérieur à 60 % depuis 2002, pourrait descendre à 20 %. Appliqué au flux constaté en 2004, un taux de rejet de 20 % représenterait une division par six de la volumétrie des rejets.

Par ailleurs, la diminution **ou la suppression** des transmissions de dossiers individuels aux DDTEFP conduirait, compte tenu des délais mesurés par l'enquête temps et la mission à **une baisse du coût de gestion.** 

Enfin, la gestion du recouvrement des indus par les Assédic sur une durée plus longue avec la possibilité de compenser une partie de ceux-ci sur le montant des prestations à verser constituerait une amélioration incontestable dans la gestion des indus mais se traduirait par des coûts de gestion supplémentaires pour les Assédic. Sans pouvoir à ce stade évaluer avec précision les ressources humaines et financières nécessaires pour cette nouvelle mission, il est proposé de retenir l'hypothèse d'un doublement du temps consacré au recouvrement des indus.

Au total, l'ensemble des modifications de procédure préconisées par la mission conduirait à une diminution du coût de gestion de près de 17 M€

Tableau 6 : Impact financier des modifications préconisées par la mission

	Montant	En % de la prestation versée	Montant par bénéficiaire de l'ASS
Coût de gestion rationalisé	51,82 M€	2,6 %	146,17 €
Optimisation du taux de rejet	17,80 M€	0,9 %	50,21 €
Transmission DDTEFP	0,2 M€	0 %	9,87 €
Gestion des indus par les Assédic	- 4,70 M€		
Gain après optimisation	42,1 M€	2,1 %	118,7€
Coût de gestion optimisé	38,5 M€	1,9 %	108,7 €

Source : Mission

À terme, une fois atteints les résultats recherchés par ces préconisations, le coût de gestion de l'ASS serait donc réduit à 1,9 % du montant de la prestation versée et 108,7 €par dossier soit une baisse de 52 % par rapport au tarif conventionnel actuel. L'écart entre ce coût de gestion optimisé et l'actuelle rémunération conventionnelle est de 42,1 M€

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Avec toutes les précautions d'usage liées aux différences de méthodologie et de prestations, on peut comparer ce chiffrage aux 147 € du coût de traitement annuel d'un allocataire RMI dégagé par la comptabilité analytique de la CNAF.

### B. Une tarification par allocataire doit être envisagée

### 1. Le passage à une rémunération du prestataire par allocataire serait un choix de gestion plus rationnel

Actuellement, le coût de gestion de la prestation dépend directement du montant de la prestation versée et non du nombre de dossiers traités. Cette clause conventionnelle, présente dès l'origine, apparaît peu adaptée. En effet, dans l'hypothèse d'une décision d'augmentation de la prestation, le prestataire de l'État verrait sa rémunération s'accroître mécaniquement quels que soient les performances réalisées et les gains de productivité engrangés.

Aussi, la mission propose que la rémunération de l'Unédic soit fixée en fonction d'un tarif par allocataire géré qui, sur la base des estimations de coûts de la mission, serait fixé en 2004 à 146,20 € par allocataire. À terme, l'application des modifications de procédure proposées conduirait à porter ce tarif à 108,70 € Ces valeurs calculées sur l'année 2004 devraient être actualisées en tenant compte de l'inflation et de l'augmentation moyenne du niveau des rémunérations des agents de l'Unédic.

S'agissant du mode de facturation, l'Unédic effectuerait une demande d'avance, comprenant les frais de gestion, basée sur sa prévision d'équilibre technique. Les frais de gestion feraient l'objet d'une régularisation annuelle sitôt connu le nombre définitif de bénéficiaires en fin de mois de décembre de l'année N. Ils seraient versés par douzième avec l'appel de fonds de l'Unédic.

### 2. L'État doit disposer d'une capacité de contre-expertise des données de gestion de l'Unédic permettant une discussion autour d'objectifs pluriannuels

Dès lors qu'un mode de facturation par allocataire serait retenu, deux types de mesures d'accompagnement doivent être prévus afin de sécuriser le partenariat entre l'État et l'Unédic.

Tout d'abord, l'État doit prévoir une possibilité d'audit externe des données de gestion afin de vérifier le nombre de dossiers facturés par son partenaire. Par ailleurs, cet audit externe permettrait une discussion contradictoire des coûts et pourrait servir de support technique à la renégociation régulière des coûts de facturation.

La mission estime que, sauf modification substantielle des conditions de gestion ayant un impact sur le coût, les tarifs de gestion devraient être fixés sur une base pluriannuelle de trois ou quatre ans. Ils devraient prendre en compte une hypothèse conventionnelle de gains de productivité. Celle-ci pourrait être fixée à 1,5 % par an sur la base des standards habituels dans les activités de production. La convention définirait par ailleurs un taux d'actualisation annuel à négocier en fonction des hypothèses de revalorisation salariale.

Dans la phase initiale, un dispositif de suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission et de leur impact effectif sur les coûts de gestion devrait par ailleurs être mis en place pour vérifier par exemple la baisse du nombre de rejets ou, concernant les indus, leur diminution ou leur taux de recouvrement.

### V. ENTRER DANS UNE DÉMARCHE DE CONTRAT D'OBJECTIFS POUR LE PILOTAGE DE LA PRESTATION

Les investigations de la mission ont conduit cette dernière à constater les limites du dispositif actuel et à proposer, outre des modifications liées aux coûts de gestion (cf. *supra* § IV, B, 2), des modifications relatives au pilotage de la relation conventionnelle.

# A. La relation entre l'Unédic et l'État pour les allocations de solidarité souffre d'un déficit de pilotage et de suivi

En s'appuyant sur les données disponibles dans le système d'information de l'Unédic et les entretiens avec les partenaires de l'Unédic, la mission constate un déficit de pilotage et de suivi de la part de ces derniers, du fait d'une absence d'exploitation régulière des données disponibles et de l'absence de dialogue conventionnel régulier sur la gestion de l'ASS entre l'État et l'Unédic.

### 1. Le système d'information contient l'essentiel des informations utiles au pilotage, même s'il pourrait être amélioré

Les systèmes d'information de l'Unédic contiennent l'essentiel des données utiles au suivi de la prestation comme à l'analyse de la population des allocataires. S'appuyant sur les données issues du système de production et du système financier, la Direction des études et statistiques de l'Unédic apparaît en mesure de produire les informations nécessaires sous réserve des insuffisances évoquées *supra* (cf. § I).

### 2. Mais les données communiquées aux différents acteurs sont peu exploitées

Les partenaires de l'Unédic sont destinataires de l'ensemble des documents statistiques contenant les informations relatives à l'ASS. Ainsi, le « document de bureau », le bulletin mensuel de l'Unédic et la revue « Statis » du quatrième trimestre, où figure une analyse annuelle des prestations servies par l'Unédic pour le compte de l'État, sont adressés aux services de ce dernier. En outre, les partenaires de l'Unédic sont destinataires de l'annexe « solidarité » de l'équilibre technique établi par l'Unédic.

Ces informations apparaissent peu exploitées par les partenaires, du fait de l'absence de communication dématérialisée des éléments et, surtout, de l'absence de documents spécifiques à l'ASS, susceptibles de servir d'instruments de pilotage et de suivi. Toutefois, quand bien même un tel document existerait, son impact serait faible, du fait de l'absence dans le dispositif conventionnel de clauses prévoyant un mécanisme de dialogue entre le prestataire et le client.

En outre, il apparaît que l'État n'utilise pas certaines sources de données comme par exemple celles issues de la comptabilité analytique. De la même manière, la mission a constaté que les prévisions d'équilibre technique, qui fondent les demandes d'avance de l'Unédic à l'État, n'étaient pas systématiquement examinées de manière critique.

### 3. L'État, une fois déléguée la gestion à l'Unédic, ne s'est pas positionné dans une posture de pilotage et de contrôle

De fait, la convention actuelle apparaît davantage constituer un « règlement intérieur » de la prestation qu'un instrument de pilotage et de suivi de cette dernière. Ainsi, l'absence de rendez-vous régulier a conduit l'État à laisser le partenaire piloter la prestation sans jamais lui fixer d'objectifs précis, ni contrôler la qualité globale du service rendu, ni procéder à une contre-expertise régulière des données de l'Unédic.

La faible implication des structures de l'État a conduit à ne pas procéder aux adaptations normales des procédures et méthodes *via* des modifications de la convention de gestion. De fait, l'Unédic gère la prestation sans rendre de comptes détaillés de sa gestion, ni pouvoir faire part de ses suggestions d'amélioration au client. L'État apparaît ainsi comme un partenaire passif.

# B. Un contrat d'objectifs à durée déterminée doit constituer un objectif de l'État permettant de dynamiser la relation et de concrétiser les gains

La mission identifie quatre leviers susceptibles de rendre plus efficaces le suivi et le pilotage de la prestation. Ces leviers tiennent à la fois à la mise en place d'instruments de suivi plus efficaces qu'une convention sans limite de durée et à la désignation des acteurs responsables du suivi de la prestation.

# 1. Un contrat d'objectifs doit permettre à l'État et à l'Unédic un suivi dynamique de la gestion de la prestation

La nouvelle convention doit, de l'avis de la mission, prendre la forme d'un contrat d'objectifs à durée limitée. La mission propose que la prochaine convention porte sur trois années et comprenne un tableau de bord détaillé de la gestion de la prestation et des allocataires. La convention devrait par ailleurs fixer un certain nombre d'objectifs de gestion et de qualité à l'Unédic qui devraient notamment porter sur les points suivants :

- taux de rejet;
- indicateur de contrôle interne des dossiers d'ASS;
- détection et recouvrement des indus ;
- gestion des réclamations ;
- délai de traitement des dossiers.

S'agissant du taux de rejet, l'objectif est de mesurer la qualité de l'information données aux demandeurs pour éviter les dépôts inutiles de dossiers. L'indicateur de taux de rejet, interprété en lien avec l'indicateur du taux de dépôt peut constituer un bon indicateur de suivi<sup>25</sup>.

Ces outils seraient déclinés par Assédic et région afin de permettre aux services déconcentrés un véritable contrôle des conditions de gestion de la prestation par les Assédic (cf. *supra* § III).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Paragraphe ajouté suite à contradiction de l'Unédic.

#### - Rapport, page 30 -

La mise en place d'objectifs de gestion et l'obligation de production d'un tableau de bord permettant de suivre la gestion de l'allocation comme la population d'allocataires<sup>26</sup>, devraient permettre à l'État de suivre régulièrement les évolutions de la prestation et de pouvoir, en cas d'écart, proposer au gestionnaire des mesures correctrices.

Pour ce faire, la nouvelle convention devrait prévoir une clause de rendez-vous annuel afin d'examiner de manière contradictoire les éléments de la gestion du prestataire.

Outre le mécanisme de fixation d'objectifs, la nouvelle convention devrait prévoir un nouveau mécanisme de demande d'avance permettant aux services de l'État de contre-expertiser les hypothèses sous-jacentes ayant permis d'établir l'équilibre technique des prestations de solidarité.

À titre subsidiaire, la nouvelle convention devrait prévoir la modernisation de l'ergonomie de l'accès des DDTEFP au système informatique de production de l'Unédic. Cette modernisation, en cours de réalisation, doit permettre aux DDTEFP d'exercer leur mission de contrôle dans des conditions satisfaisantes.

Enfin, le cadre conventionnel devrait examiner le traitement des demandes ponctuelles des services de l'État, et notamment celles ayant trait à des traitements statistiques particuliers dans des délais rapides. La mission propose que ces demandes exceptionnelles soient régulées en prévoyant un mécanisme de facturation des prestations réalisées par l'Unédic dans ce cadre.

### 2. Conforter le rôle de la DGEFP dans le pilotage de l'ASS en lien avec les autres administrations sociales

La mise en place des instruments de gestion rénovés implique un renforcement du rôle de pilotage de la DGEFP, qui constitue le partenaire naturel de l'Unédic pour les prestations relevant du régime de solidarité. La mission propose de lui confier les missions de gestion assumées aujourd'hui par le fonds de solidarité afin de renforcer ses capacités de pilotage.

Toutefois, compte tenu des mesures proposées par la mission, la DGEFP doit pouvoir s'appuyer sur des compétences dont elle ne dispose pas de manière permanente, notamment pour contre-expertiser les données de gestion du prestataire (cf. *supra* § IV).

La mission préconise par ailleurs que soit constitué au sein de l'État un comité de liaison comprenant les différentes directions en charge du suivi de prestations gérées par des partenaires tiers, à savoir la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction générale de l'action sociale (DGAS).

Ce suivi interdirectionnel, qui pourrait être annuel, devrait permettre une professionnalisation du suivi de la gestion par le partage d'expériences. En outre cet échange transversal sur les questions de gestion et de contrôle devrait permettre un examen comparé des conditions réglementaires des prestations de solidarité et d'examiner les éventuels « effets de bord » entre différentes allocations, et notamment entre l'ASS et le RMI. Enfin, ce partenariat entre les directions de l'État en charge des prestations de solidarité permettrait d'examiner les conditions d'échanges de données visant à optimiser les dispositifs de contrôle.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Cf. annexe III.

### **CONCLUSION**

Au total, les 13 pistes de réformes envisagées<sup>27</sup> conduisent à des économies de coût ainsi qu'à des améliorations qualitatives pour l'allocataire.

Les gains, tant en montant qu'en ETP, sont présentés dans le tableau suivant<sup>28</sup>.

Tableau 7 : Synthèse des économies proposées par la mission

			Montants					Horizon
Nature des gains	Proposition	Нурс	thèse 1	Hypot	thèse 2	Hypothèse 3		temporel indicatif d'obtention des gains
	Mieux détecter et recouvrer les indus		7,7 M€		8,9 M€		10,2 M€	2008
Montants	Coûts de gestion		17,4 M€		28,8 M€		42,1 M€	2008
Wiontaints	Réduction du rôle du Fonds de solidarité (fonctionnement)		0,2 M€					2008/2009
		Structures concernées					Horizon	
Nature		DDTEFP DGCP Fonds de solidarité		solidarité	temporel			
des gains	Proposition	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant	indicatif d'obtention des gains
	Réduction de l'intervention des DDTEFP dans la gestion	82	2,0 M€					2008
ETP	Mieux détecter et recouvrer les indus			10	0,2 M€			2008
	Réduction du rôle du Fonds de solidarité					3	0,2 M€	2008

Source: Mission

L'économie maximale pourrait être de 52,5 M€ en cas de mise en oeuvre de la totalité des recommandations. La mission estime l'économie minimale à 17,5 M€ Concernant les ETP, la mission estime à 95 le nombre d'ETP susceptibles d'être redéployés lors de la mise en œuvre de ses recommandations. Le montant annuel cumulé des rémunérations et charges de ces ETP a été estimé à 2,4 M€

Toutefois, la concrétisation de ces économies passe impérativement par la rédaction d'une nouvelle convention avec l'Unédic. Cette perspective pourrait s'inscrire à l'horizon 2008 et reposer sur une expertise approfondie des données de gestion de l'Unédic pour 2005, 2006 et 2007.

Dans l'attente d'une nouvelle convention, certaines propositions comme par exemple celles relatives au tableau de bord de suivi de l'ASS<sup>29</sup>, doivent pouvoir être insérées par avenant dans le dispositif actuel.

Toutefois, cette réflexion sur un nouveau dispositif conventionnel doit examiner la possibilité d'inclure l'ensemble des prestations relevant du régime de solidarité dans ce dernier. En effet, les constatations de la mission relatives au pilotage doivent pouvoir être transposées sans difficulté à l'allocation d'insertion (AI) et à l'allocation équivalent retraite (AER) et la question des relations financières de gestion entre l'Unédic et l'Etat **pour le régime de solidarité « chômage »** doit être examinée dans sa globalité.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> L'ensemble des propositions, avec leur détail de mise en œuvre, figure en pièce jointe n°3 du présent rapport.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Le détail des calculs figure en pièce jointe n°4 au présent rapport.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Le tableau de bord détaillé est présenté en pièce jointe de l'annexe III.

### - Rapport, page 32 -

Ainsi, le dispositif conventionnel pourrait comprendre une convention-cadre contenant les objectifs généraux de gestion ainsi que les dispositifs de rémunération et de « reporting » tandis qu'un volet spécifique reprendrait les éléments propres à chacune des allocations.

À Paris, le 29 mai 2006

L'inspecteur des Finances,

L'inspecteur général des affaires sociales

Sylvestre FREZAL

Pierre RICORDEAU

L'inspecteur des Finances,

L'inspecteur des affaires sociales

Henri HAVARD

Thomas WANECQ

L'inspecteur général des Finances superviseur,

Jacques BAYLE

### PIÈCE JOINTE N°1 AU RAPPORT SUR LA GESTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

La présente pièce jointe mentionne les responsables des structures rencontrées par la mission. Elle ne mentionne pas l'exhaustivité des collaborateurs rencontrés lors des investigations.

Catégorie	Nom	Prénom	Structure	Fonction	
	SAMSON	Julien	Cabinet Ministre Budget	Conseiller technique	
	DE BALATIER	Hugues	Cabinet Ministre Travail	Conseiller technique	
	GAEREMYNCK	Jean	DGEFP	Délégué général	
	MARTINOT	Bertrand	DGEFP - service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle	Chef de service	
	BOREL	Patrice	DGEFP – service du financement et de la modernisation	Chef de service	
	MICHEL	Corinne	DGEFP - sous-direction service public de l'emploi	Sous-directrice	
	BOBIN	Shanti	DGEFP -Mission indemnisation du	Chef de mission	
	DARTOIS	Marianne	chômage	Adjoint du chef de mission	
Administration	LACROIX	Géraldine	DGEFP - Mission des finances, du budget et du dialogue de gestion	Chef de mission	
centrale	CARAYON	François	Direction du budget – 6 <sup>e</sup> sous-direction	Sous-directeur	
Commune	PHELEP	Arnaud	Direction du budget $-6^{e}$ sous-direction -	Chef de bureau	
	BETEMPS	Jean-Marc	bureau 6 BEI (emploi et insertion)	Cher de curcua	
	MAHFOUZ	Selma	DGTPE –sous-direction politique sociale et emploi (POLSOC)	Sous-directeur	
	SEDILLOT	Béatrice	DARES – sous-direction du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle	Sous-directrice	
	JUGNOT	Stéphane	DARES – département du marché du travail	Chef de département	
	CUNEO	Philippe	DREES	Chef de service, directeur adjoint	
	DUEE	Michel	DREES - Bureau comptes et prévisions d'ensemble	Chef de bureau	
	KIRSCH	Alain-Roland	CGEFi	Contrôleur d'état	
Fonds de	LACAMBRE	Dominique		Directeur général	
solidarité	WIENNAER	Brigitte	Fonds de solidarité	Directeur adjoint	
	VERSCHEURE	Philippe Jean-Pierre	D' d' d' l	Agent comptable	
	REVOIL NIEUL	Pierre	Direction générale Direction générale adjointe des directions fonctionnelles	Directeur général Directeur général adjoint	
	DOMERGUE	Jean-Paul	Direction des affaires juridiques	Directeur	
	ERNST	Bernard	Direction des arraires juridiques  Direction études et statistiques	Directeur	
	LESUR	Emmanuel	Direction etudes et statistiques  Direction de l'audit national	Directeur	
	BROSSARD	Eric	Direction de l'audit national  Direction financière	Directeur	
Unédic	MONIER	Michel	Direction générale adjointe gestion et contrôle	Directeur général adjoint	
	MORANDI	Hervé	Direction budgets et marchés	Directeur-adjoint	
	COLLET	Jean-Yves	Direction budgets et marchés	Directeur-adjoint	
	DEROSIER	Claude	Direction générale adjointe du réseau	Directeur général adjoint	
	BRINGER	Jean-Louis	Direction maîtrise d'ouvrage déléguée et projets	Directeur	
	BOURASSIN	Philippe	Direction des ressources humaines	Directeur	
ANPE	PUJOL	Brigitte	ANPE – direction de l'intermédiation	Conseillère technique	
	FONTENELLE	Jean-Marie	Assédic Pas-de-Calais	Directeur	
A a a ź 4! -	PROUTEAU	Gwenaël	Assédic de Paris	Directeur adjoint	
Assédic	BLAIN	Pascale	Assédic de Bourgogne-Franche Comté	Directeur	
	BOHLER	Paul	Assédic de Bourgogne-Franche Comté	Directeur adjoint	
<del></del>	DISKY	Nadine	DDTEFP du Pas de Calais	Directeur adjoint	
DDTEFP	ADMENT- CATINAUD	Martine	DDTEFP de Paris - direction du marché du travail et de l'environnement local	Adjointe à la directrice	
	BOUILLET	Gilles	DDTEFP de Côte d'Or	Directeur adjoint emploi	
	MARCHICA	Edith	Trésorerie générale du Pas-de-Calais	Chef des services du Trésor Public	
DGCP	MAILLOT	Thierry	Recette générale des finances à Paris	Fondé de pouvoir assistant du secteur État	
	MURE	Christian	Trésorerie générale de Côte d'Or	Chef des services du Trésor Public	

 $\underline{Source}: Mission$ 

### PIÈCE JOINTE N°2 AU RAPPORT SUR LA GESTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

LETTRE DE MISSION



LE DIRECTEUR DU CABINET DU MINISTRE DÉLÉGUE AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT Paris, le 21 MAR. 2006

Le Directeur du cabinet

à

Monsieur Jean-François CARENCO Directeur du Cabinet du Ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement

Objet : Audits de modernisation - Lancement de la troisième vague

En vue du lancement de la troisième vague des audits de modernisation, le Premier ministre a validé une première liste qui, comme pour les deux vagues précédentes, a pu être établie d'un commun accord, à partir de vos propositions.

Pour le Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement l'audit arrêté est le suivant :

- La gestion de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Vous voudrez bien trouver ci-joint la fiche qui rappelle le contexte de l'audit, ses enjeux et ses objectifs et précise la composition des équipes d'audit.

Aussi, pour que cette troisième vague qui devra se dérouler sur deux mois, puisse démarrer dès maintenant, conformément au calendrier prévu, je vous remercie de porter ces instructions à la connaissance des inspections générales et corps de contrôle concernés.

Philippe JOSSE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE 139, rue de Bercy - Télédoc 146 - 75572 Paris Cedex 12

# GESTION DE L'ALLOCATION SPECIFIQUE DE SOLIDARITÉ

Ministères concernés

Emploi, Cohésion sociale et Logement

Economie et Finances

Programme concerné

Accès et retour à l'emploi

Contexte de l'audit

L'allocation de solidarité spécifique représente 2Md€. L'évaluation et le suivi de la gestion par l'Unédic qui couvre 400 000 bénéficiaires souffrent de plusieurs difficultés: manque de contre-expertise sur le coût de la gestion, insuffisance du reporting statistique, lourdeur de la procédure de vérification du service fait, difficulté de recouvrement des indus.

#### Objectifs de l'audit

L'objectif de l'audit est de dégager des pistes d'amélioration, et d'en évaluer la faisabilité opérationnelle, sur plusieurs sujets :

- simplification des procédures de vérification du service fait ;
- renforcement des exigences de qualité de ce service ;
- amélioration du recouvrement des indus ;
- amélioration et rationalisation du reporting statistique (Unédic, DGEFP, DARES).
- suivi du paiement des allocations.

L'analyse des coûts de la gestion doit permettre d'apporter une contre-expertise aux éléments avancés par l'opérateur pour justifier les frais de gestion. L'analyse serait utile à une éventuelle renégociation de la convention entre l'Etat et l'Unédic relative à l'ASS. Elle serait transposable en partie, selon les actes de gestion nécessaires, à la gestion de nouveaux dispositifs.

## Composition de l'équipe d'audit

- > Inspection générale des affaires sociales
- > Inspection générale des finances

### PIÈCE JOINTE N°3 AU RAPPORT SUR LA GESTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La présente pièce jointe détaille, conformément à la procédure prévue pour les audits de modernisation, la liste des principales recommandations.

Le premier tableau détaille également les modalités de mise en œuvre des recommandations et renvoie aux parties du rapport concernées.

Le second tableau permet de visualiser les principales améliorations attendues des recommandations.

Enfin, le chiffrage des recommandations fait l'objet d'une pièce jointe séparée<sup>30</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Pièce jointe n°4 au rapport.

### – Rapport, pièce jointe n°3, page 40 –

**Tableau 1 : Principales recommandations** 

Objectif de modernisation	Proposition	Recommandations	Partie du rapport (page)
	1.1 Simplifier la procédure de vérification du service fait	<ul> <li>1.1.1 Décharger le fonds de solidarité de sa tâche de vérification du service fait</li> <li>Transférer la vérification du service fait à la DGEFP (cf. infra § 1.2)</li> <li>1.1.2 Supprimer les états départementaux visés par les DDTEFP</li> <li>Remplacer les états départementaux transmis au fonds de solidarité par un état national visé par la DGEFP, accompagné d'une liste nominative et de tableaux de bord mensuels (cf. infra § 4.2.3);</li> <li>Mettre en place un contrôle de cohérence entre l'état national, la liste nominative nationale et les tableaux de bord mensuels (cf. infra § 4.2.3)</li> </ul>	§ III, E (page 13)
1. Simplifier l'organisation du		1.2.1 Réduire l'intervention des DDTEFP dans les dossiers individuels aux traitements des exceptions  • Transférer la décision de rejet aux Assédic;  • Clarifier les critères de gestion des dossiers douteux et en transférer la gestion aux Assédic sous réserve des recours auprès des DDTEFP  1.2.2 Mieux recouvrer les indus en accroissant le rôle des Assédic	§ III, A, B (pages 8 à 10)
dispositif	1.2 Réorienter l'intervention des services déconcentrés de l'État vers le contrôle de la gestion et renforcer le rôle des Assédic	<ul> <li>Allonger à 12 mois la durée de la phase de recouvrement amiable par les Assédic;</li> <li>Créer une démarche active de recouvrement des indus ASS par les Assédic: relances courriers et/ou téléphoniques au-delà d'un seuil à déterminer (identique ARE);</li> <li>Transmettre sans délai à la trésorerie générale les dossiers d'indus en cas d'échec patent de la phase amiable;</li> <li>Transmettre directement à la trésorerie générale les indus d'un montant supérieur à 1 000 €;</li> <li>Aligner les règles de recouvrement de l'indu sur celles du RMI par compensation sur les prestations ASS ultérieures dans la limite de 20 % du montant de la prestation (instrument juridique à créer);</li> <li>Faire émettre les titres de recouvrement et le bordereau de titres par les Assédic;</li> <li>À terme, expertiser la délégation de signature de l'ordonnateur à l'Assédic;</li> <li>Établir un tableau de bord mensuel du recouvrement des indus, aux niveaux local et national</li> </ul>	§ III, C (pages 10 à 12)
		1.2.3 Faire piloter le suivi local de la convention avec l'Unédic par les DRTEFP	§ III, D (page 12)

### – Rapport, pièce jointe n°3, page 41 –

Objectif de modernisation	Proposition	Recommandations	Partie du rapport (page)
2.Réduire le flux de dossiers à traiter	2.1 Réduire le nombre de	<ul> <li>2.1.1 À terme, ne plus adresser systématiquement de dossier aux bénéficiaires d'assurance chômage en fin de droits</li> <li>Adresser une lettre informant de la fin prochaine de droit, rappelant de manière claire les conditions d'admission à l'ASS et proposant les moyens de récupérer le dossier pour les personnes estimant y avoir droit;</li> <li>Échange d'informations par tous moyens entre les CAF, les services instructeurs du RMI et les Assédic leur permettant d'accéder à la carrière du demandeur connue par l'Assédic (en interne et par croisement avec la CNAVTS) et de s'assurer de la non-éligibilité probable du demandeur à l'ASS</li> </ul>	§ II, A
	dossiers de demandes d'ASS à traiter	<ul> <li>2.1.2 Expérimenter, dans le cadre du comité de liaison entre les administrations, les procédures et outils suivants</li> <li>Pour les allocataires en fin de droits pour lesquels le nombre de jours d'activité connu des Assédic est inférieur à un seuil à définir, joindre à la lettre d'annonce de fin de droit un document susceptible de servir d'attestation de présomption de rejet à l'ASS pour la CAF, à compléter par une déclaration du demandeur indiquant qu'il estime ne pas avoir cinq ans de carrière dans les dix ans précédant l'ouverture des droits à l'assurance chômage;</li> <li>Mise en place par l'Unédic d'un simulateur permettant au demandeur d'obtenir une attestation de rejet ou un dossier de demande</li> </ul>	(pages 5 et 6))
	2.2. Dématérialiser le renouvellement semestriel	<ul> <li>Saisie par l'allocataire du montant des ressources du foyer à l'occasion de l'actualisation du 6° mois sans joindre l'avis d'imposition;</li> <li>Échange dématérialisé avec la DGI ou la CNAF sur les ressources du foyer;</li> <li>Réalisation par l'Unédic d'une étude de l'impact, notamment financier, du renouvellement semestriel sur les droits ASS</li> </ul>	§ II, B (page 6)
	2.3 Prévenir les recours	<ul> <li>Modifier le courrier type de rejet en soulignant la possibilité de faire appel au service des réclamations et en explicitant la nature juridique du recours gracieux;</li> <li>Assurer un suivi permettant d'identifier les réclamations ASS</li> </ul>	§ II, C (page 7)
	3.1 Améliorer l'information des demandeurs	<ul> <li>Accompagner le formulaire de demande de la notice explicative;</li> <li>Modifier le formulaire afin de l'alléger d'un certain nombre de demandes inutiles et de mieux préciser d'autres points (durée de carrière; détail des ressources);</li> <li>Revoir les différentes lettres-types (notification d'indu, demande de pièces complémentaires,); clarifier la lisibilité des motifs de rejet ou d'indu; permettre l'insertion d'un commentaire</li> </ul>	§ I, B, 2 (page 5)
3.Améliorer la gestion du dispositif	3.2 Revoir les insuffisances du système d'information et des procédures	<ul> <li>Introduire dans les outils d'information les données de base de gestion aujourd'hui manquantes : nombre de renouvellements, distinction des premières admissions et reprises, rejets sur reprises, transmissions à la DDTEFP;</li> <li>Traiter les insuffisances de l'application actuelle dans le cadre du nouveau logiciel de liquidation</li> </ul>	§ I, A, 1 (page 3)
	3.3 Accroître l'homogénéité de traitement sur le territoire national	<ul> <li>Évaluer les différences de pratiques et clarifier certains points doctrinaux (dossiers incomplets; prise en compte des justificatifs de carrière et de ressources);</li> <li>Compléter le référentiel des points de contrôle du contrôle interne en conséquence;</li> <li>Inclure dans la prestation une fiche d'autocontrôle sur l'ASS</li> </ul>	§ I, B, 3 (page 5)

### – Rapport, pièce jointe n°3, page 42 –

Objectif de modernisation	Proposition	Recommandations	Partie du rapport (page)
3.Améliorer la gestion du dispositif	3.4 Renforcer le contrôle interne sur l'ASS	<ul> <li>Mettre en place un contrôle interne ciblé sur des dossiers à risque;</li> <li>Rendre obligatoire le contrôle interne sur l'ASS (base à déterminer dans le cadre de la convention rénovée);</li> <li>Introduire un indicateur d'impact financier comme pour l'ARE;</li> <li>Introduire un point de contrôle « indu ASS » dans le contrôle interne</li> </ul>	
	3.5. Prévenir et détecter les indus, lutter contre la fraude	<ul> <li>Mutualiser les « bonnes pratiques » de détection des faux certificats de travail;</li> <li>En attendant la mise en place du Fichier National des Assurés, mettre à l'étude le croisement informatisé des fichiers avec les URSSAF sur la déclaration unique d'embauche;</li> <li>Mettre à l'étude le croisement informatisé des fichiers CNAVTS (croisement des conditions d'activité) et des CAF (croisement des conditions de ressources);</li> <li>Supprimer la rétroactivité des radiations d'allocataires</li> </ul>	§ I, B, 4 (page 5)
	4.1. Renforcer les missions de la DGEFP	<ul> <li>Renforcer le pilotage des relations avec l'Unédic dans la perspective d'une nouvelle convention (cf. infra § 4.2);</li> <li>Réactualiser la doctrine administrative (guide ASS) diffusée aux DRTEFP/DDTEFP</li> </ul>	
4. Rénover la convention et renforcer le pilotage par l'État	4.2 Négocier une nouvelle convention, rédigée sous la forme d'un contrat d'objectifs sur trois ans	<ul> <li>4.2.1. Contractualiser les prestations</li> <li>4.2.1.1 Contractualiser les prestations</li> <li>Réaliser un niveau minimal de contrôle interne sur l'ASS;</li> <li>Gestion des indus;</li> <li>Réaliser périodiquement un audit interne sur les prestations gérées pour le compte de l'État</li> <li>4.2.1.2 Fixer dans la convention les objectifs de qualité et les indicateurs associés</li> <li>4.2.2 Modalités de reporting et de pilotage</li> <li>Établir un tableau de bord mensuel de pilotage de la prestation, incluant des données relatives au suivi des objectifs de qualité, à la gestion de la prestation et à son évolution financière;</li> <li>Produire d'un rapport annuel décrivant les caractéristiques de la population des allocataires de la Solidarité par prestation;</li> <li>Établir une prévision annuelle des dépenses de l'année N+1, susceptible d'être contre expertisée, dans une chronologie s'inscrivant dans le calendrier budgétaire;</li> <li>Annexer à la convention les éléments statistiques réguliers demandés par l'État;</li> <li>Supprimer le rapport à l'attention du Contrôle d'État et transmettre les documents précédents au Contrôle d'État;</li> <li>Contractualiser les demandes spécifiques de l'État (délais de traitement, forme de la demande,) en introduisant un dispositif de régulation par la facturation des demandes ponctuelles;</li> <li>Prévoir une clause de rendez-vous annuel</li> </ul>	§ V, B (page 20)
		<ul> <li>4.2.3 Coût de la prestation : modifier le mode de facturation</li> <li>Sur la base du nombre moyen d'allocataires en année N-1, facturer mensuellement par douzième un coût par bénéficiaire incluant un taux de rejet prédéfini, le contrôle interne, les indus, le renouvellement et l'actualisation ainsi que les frais de structure justifiés par la gestion de la prestation ;</li> <li>Fixer un coût pour les trois ans du contrat avec objectifs annuels ;</li> <li>Actualisation annuelle de l'enquête-temps (dans l'actuel système de facturation)</li> </ul>	§ IV, B (page 18)

### – Rapport, pièce jointe n°3, page 43 –

Objectif de modernisation	Proposition	Recommandations	Partie du rapport (page)
4. Rénover la convention et renforcer le pilotage par l'État	4.3 Assurer un échange transversal sur les questions de gestion et de contrôle de la solidarité avec les autres directions chargées du pilotage des prestations sociales (DGAS, DSS)	<ul> <li>Examen comparé des conditions réglementaires et des conditions de gestion;</li> <li>Examen de l'impact en gestion RMI/ASS;</li> <li>Examen des échanges de données potentiels;</li> <li>Réunion annuelle d'échange d'informations</li> </ul>	§ V, B, 2 (page 21)

Source : Mission

#### - Rapport, pièce jointe n°3, page 44 -

Tableau 2 : Principales améliorations qualitatives attendues des recommandations

	Numéro des		Principa	ux bénéficiaires		Nature de	
Amélioration attendue	recommandations correspondantes	Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
Meilleure information des assurés sur leurs droits en amont du dépôt de dossier et au cours de la vie du dossier (révision du formulaire et des lettres-types; gestion des réclamations)	2.3 et 3.1		X				
Réduction du nombre de procédures ASS lancées inutilement et accès plus rapide aux autres prestations sociales (notamment AFD et RMI)	2.1 et 2.3		X	X		2 et 4	Taux de rejet des demandes ; Taux de recours gracieux
Réduction des délais de traitement (ouverture de droits et émission des titres de perception des indus)	1.2.1 et 1.2.2		X			3 et 4	Part des dossiers ouverts plus de 15 jours après la fin de droit en assurance chômage
Simplifier la procédure de renouvellement semestriel des droits	2.2		X			3	Mise en place de la procédure dématérialisée ; Taux de renouvellement dématérialisé
Mieux gérer les indus en les prévenant, les détectant et les recouvrant mieux tout en luttant contre la fraude	1.2.2 et 3.5	X	X	X		2	Baisse du taux d'indus pour intérim (prévenir); Taux de recouvrement à 12 mois des indus détectés
Amélioration et harmonisation de la qualité de gestion de la prestation (dans le cadre d'un contrat d'objectifs de 3 ans entre l'État et l'Unédic)	1.2.3; 3.2; 3.3; 3.4 et 4		X			1 et 7	Suivi des indicateurs relatifs aux objectifs de gestion qui seront fixés dans la convention. Certains objectifs et indicateurs sont proposés à titre indicatif en annexe III (pièce jointe):  • évolution du nombre de dossiers déposés par rapport à la valeur moyenne mensuelle de l'année N-1;  • taux de qualité (ISQ) du signalement de contrôle interne « Contrôle des admissions ASS »;  • taux de recouvrement des indus de l'ASS;  • part des décisions prises en moins de 30 jours après le dépôt de la demande d'allocation;  • taux de dossiers ouverts plus de 15 jours après la fin de droit

Source : Mission

(1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics

- (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
- (3) Simplification des procédures
- (4) Réduction des délais de traitement
- (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
- (6) Meilleur accès à l'information
- (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat (8) Amélioration des conditions de travail des agents
- (9) Autres (à préciser)

### PIÈCE JOINTE N°4 AU RAPPORT RELATIF À LA GESTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

**CHIFFRAGE DES RECOMMANDATIONS** 

#### **SOMMAIRE**

I. GAINS EN MONTANTS	47
A. RÉDUCTION DES FRAIS FACTURÉS	47
1. Situation actuelle	47
2. Chiffrage des propositions de la mission	
B. AMÉLIORATION DE LA GESTION DES INDUS	
1. Situation actuelle	
2. Chiffrage des propositions de la mission	
3. Synthèse	
C. DÉCHARGER LE FONDS DE SOLIDARITÉ DE SA TÂCHE DE VÉRIFICATION DU SERVICE	
FAIT	52
II. GAINS EN ETP	
A. RÉDUCTION DU RÔLE DES DDTEFP DANS LA GESTION DES DOSSIERS INDIVIDUELS	53
1. Situation actuelle	53
2. Chiffrage des propositions de la mission	54
B. AMÉLIORATION DE LA CHAÎNE DE RECOUVREMENT DES INDUS	56
1. Situation actuelle	56
2. Chiffrage des propositions de la mission	56
C. DÉCHARGER LE FONDS DE SOLIDARITÉ DE SA TÂCHE DE VÉRIFICATION DU SERVICE	
FAIT	58
1. Situation actuelle	58
2. Chiffrage des propositions de la mission	58

La présente pièce jointe présente les calculs détaillés et les hypothèses retenues par la mission pour chiffrer ses propositions.

La synthèse de ces dernières est présentée en conclusion du rapport.

#### I. GAINS EN MONTANTS

Trois propositions de la mission ont été identifiées comme susceptibles de générer des gains :

- réduction des frais facturés par mise en place d'une tarification par allocataire ajustée au coût de gestion réel (recommandation 4.2.3);
- amélioration du taux de recouvrement des indus (recommandation 1.2.2);
- économies de fonctionnement liées au transfert de la tâche de vérification du service fait du fonds de solidarité à la DGEFP (recommandation 1.1.1).

#### A. Réduction des frais facturés

#### 1. Situation actuelle

L'Unédic est rémunérée par un forfait fixé depuis 1997 à 4 % du montant des allocations versées, soit environ 80 M€pour 2005.

#### 2. Chiffrage des propositions de la mission

Le retraitement de la comptabilité analytique, la rationalisation du coût de gestion par une méthode externe et, enfin, l'optimisation du coût de gestion<sup>31</sup> par intégration de propositions de la mission sont les trois éléments impactant les coûts de gestion. Ces éléments sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Hypothèses de gains liés à la réduction des coûts de gestion

Intitulé de l'évaluation	Montant	Gains sur frais de gestion conventionnels	En % de la prestation versée	Montant par bénéficiaire de l'ASS
Frais de gestion prévus par la convention	80,6 M€	-	4,0 %	227,4 €
Coût analytique déterminé par l'Unedic	73,3 M€	7,3 M€	3,6 %	206,8 €
Après retraitement	63,2 M€	17,4 M€	3,1 %	178,2 €
Après rationalisation	51,8 M€	28,8 M€	2,6 %	146,2 €
Après optimisation	38,6 M€	42.0 M€	1.9 %	108.8 €

Source : Mission

<sup>31</sup> Cf. annexe II

#### B. Amélioration de la gestion des indus

#### 1. Situation actuelle

#### a) Nombre et montants des indus constatés

Le nombre d'indus constatés en 2005 pour l'ensemble du régime de solidarité s'élève à 62 537 indus dont environ 50 000 titres sont imputables à l'ASS (cf. *infra* § II, B, 2). Le montant des indus constatés figure dans le tableau suivant, étant précisé que les données 2004 ont été neutralisées du fait de l'impact de l'opération des « recalculés ».

Tableau 2 : Montants des indus constatés

Année	Montant d'indus	Taux en pourcentage de la prestation versée
Indus 2005 (1)	35 137 173,84 €	1,78 %
Indus 2003	33 739 743,05 €	1,69 %
Moyenne	34 438 458,45 €	=

Source: Unédic (direction financière)

#### b) Taux de recouvrement amiable et de sous-émission de titres

Les Assédic disposent de six mois pour recouvrer de manière amiable les indus liés à l'ASS.

Tableau 3 : Taux de recouvrement amiable

	Montants recouvrés	Taux de recouvrement
Recouvrement amiable 2005 (2)	16 344 793,75 €	46,52 %
Recouvrement amiable 2003	16 411 820,92 €	48,64 %
Moyenne des deux années	16 378 307,34 €	47,56 %
Restes à titrer <sup>32</sup> par DDTEFP en 2005 (1-2)	18 792 380,09 €	-

Source: Mission

À l'issue de ce délai, les dossiers sont transmis à la DDTEFP qui doit émettre les titres correspondants et les transmettre à la trésorerie générale qui en assure le recouvrement. Toutefois, dans la pratique, la mission constate que tous les titres ne sont pas émis.

Ce taux de sous-émission calculé pour l'Assédic de Paris est présenté dans le tableau suivant sans prendre en compte les effets de décalage en début et en fin d'année, ni les seuils d'émission, variables d'un département à l'autre.

Tableau 4 : Calcul du taux de sous-émission pour le département de Paris en 2005

		Montants	Source	
Indus 2005		2 188 735 €	Assédic Paris	
Recouvrement amiable		914 501 €	Asseule I alis	
Titres à émettre	Titres à émettre		Calcul mission	
Montant pris en charge par la	Montant pris en charge par la recette générale des finances		Recette générale des finances (RGF)	
Écart	Valeur	43 472 €	Calcul mission	
Ecart	%		Calcul mission	

Source: Mission

La mission retient comme hypothèse de sous-émission de titres le taux de 3,4 %. En appliquant ce taux au montant déterminé supra, les prises en charge de la DGCP s'élèvent à  $17\,444\,008$  €

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> L'émission d'un titre de recette par la DDTEFP (l'ordonnateur) matérialise la créance de l'État sur l'allocataire et permet de déclencher les mesures de recouvrement par la DGCP (le comptable).

#### – Rapport, pièce jointe n°4, page 49 –

#### c) Taux de recouvrement par les trésoreries générales

Il convient de préciser préalablement que l'application REP de la DGCP ne permet pas d'isoler les titres spécifiques à l'ASS mais ceux provenant de l'ordonnateur DDTEFP. Les chiffres comprennent donc, de manière marginale<sup>33</sup>, des indus d'autres prestations de solidarité. Le taux de recouvrement des trésoreries générales de l'échantillon figure dans le tableau suivant.

Tableau 5 : Moyenne des taux de recouvrement des trois Trésoreries générales visitées

Département	Taux de recouvrement
Côte d'Or	12,94 %
Pas-de-Calais	23,47 %
Paris	22,49 %
Moyenne <sup>34</sup>	19,63 %

Source: Mission

La mission retient comme base du recouvrement « contentieux » le taux de 19,63 %, étant précisé que ces taux sont vraisemblablement minorés puisqu'ils prennent en compte les recouvrements effectués en 2005 sur les prises en charge de cette même année.

Le taux de recouvrement total est calculé comme suit.

Tableau 6: Taux de recouvrement total des titres ASS

	Montant	Taux	Source
Indus (1)	35 137 173,84 €		Unédic
Recouvrement amiable Assédic (2)	16 344 793,75 €	46,52 %	Unédic
Reste à titrer $(1-2 \rightarrow 3)$	18 792 380,09 €		Calcul mission
Sous-émission (4)	638 940,92 €		Taux de 3,4 % calculé par la mission (cf. <i>supra</i> )
PEC DGCP (3-4 → 5)	18 153 439,17 €		Calcul mission
Taux de recouvrement DGCP (6)	-	19,63 %	Taux calculé par la mission (cf. <i>supra</i> )
Montant recouvré DGCP (5 X 6 → 7)	3 563 520,11 €		Calcul mission
Total recouvré (2+7)	19 908 313,86 €	56,66 %	Calcul Illission

Source : Mission

La mission retient le taux de 56,66 % comme taux actuel de recouvrement des indus d'ASS.

#### 2. Chiffrage des propositions de la mission

Les propositions de la mission en matière d'indus visent deux objectifs :

- prévenir et détecter (recommandation 3.5);
- améliorer le recouvrement (recommandation 1.2.2).

#### a) Mieux prévenir et détecter les indus

Les propositions de la mission pour mieux détecter les indus reposent sur la perspective de croisement de fichiers. Ce premier axe d'amélioration se complète d'une prévention des indus par des améliorations de pratiques administratives comme par exemple la suppression des radiations rétroactives d'allocataires.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> La part des bénéficiaires d'ASS dans le total du régime de solidarité est de 81,31 % en moyenne (cf. § II, B, 2, b).

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Moyenne non pondérée.

#### - Rapport, pièce jointe n°4, page 50 -

Ce double mouvement conduit à retenir comme hypothèse une stabilité du montant des indus. La mission retient donc les bases 2005 pour calculer l'amélioration du taux de recouvrement.

#### b) Mieux recouvrer les indus

Recouvrement amiable par les Assédic

Les recommandations de la mission concernant la phase amiable de recouvrement sont les suivantes :

- allonger à 12 mois la durée de la phase de recouvrement amiable par les Assédic et mettre en place une démarche active de recouvrement des indus ASS par les Assédic : relances courriers et/ou téléphoniques au-delà d'un seuil identique à celui déterminé pour l'ARE;
- transmettre directement à la DGCP les indus d'un montant supérieur à 1 000 €;
- aligner les règles de recouvrement de l'indu sur celles du RMI par compensation sur les prestations ASS ultérieures dans la limite de 20 % du montant de la prestation (instrument juridique à créer) ;
- établir un tableau de bord mensuel du recouvrement des indus, aux niveaux local et national.

La mise en œuvre de ces recommandations doit permettre d'augmenter le taux de recouvrement des indus.

La mission retient trois hypothèses d'augmentation des taux de recouvrement amiable à 55 %, 60 % et 65 %.

Tableau 7 : Hypothèses d'augmentation du taux de recouvrement amiable

Base	Recouvrement 55 %	Recouvrement 60 %	Recouvrement 65%	Situation actuelle (46,52 %)		Écarts	
35,13 M€	19,32 M€	21,08 M€	22,83 M€	16,34 M€	2,98 M€	4,74 M€	6,49 M€

Source : Mission

La fixation de chacun des taux retenus par la mission pourrait constituer un objectif au sein du contrat d'objectifs entre l'Unédic et l'État préconisé par la mission pour se substituer à l'actuelle convention.

- Recouvrement par les trésoreries générales

La principale recommandation de la mission susceptible d'impacter le recouvrement par les trésoreries générales est l'émission des titres et bordereaux de titres par l'Assédic qui se substituerait à la DDTEFP pour le façonnage, la force exécutoire étant donnée à la pièce comptable par la signature du DDTEFP, ordonnateur.

Les conséquences de cette amélioration portent sur le taux de sous-émission des titres et l'augmentation du taux de recouvrement par l'accélération de la procédure.

#### - Rapport, pièce jointe n°4, page 51 -

#### • Sous-émission des titres

La sous-émission de titres doit être calculée à partir des restes à recouvrer après procédure amiable.

Tableau 8 : Détermination des restes à recouvrer (RAR) après procédure amiable

Base	Recouvrement 55 %	Recouvrement 60 %	Recouvrement 65%	Restes à recouvrer		
Dase	Recouvrement 55 %	Recouvrement ou %		55 %	60 %	65 %
35,13 M€	19,32 M€	21,08 M€	22,83 M€	15,81 M€	14,05 M€	12,30 M€

Source: Mission

La mission retient l'hypothèse d'une baisse du taux de sous-émission des titres de 3,4 % à 1 % des montants restant à l'issue de la procédure amiable.

Tableau 9 : Sous-émission de titres

Restes à recouvrer			Reste à recouvrer - sous émission = PEC DGCP					
		Recouvrement 55 % Recouvrement 60 % Recouvremen		Recouvrement 60 %		nent 65%		
55 %	60 %	65%	Sous émission 3,4 %	Sous émission 1 %	Sous émission 3,4 %	Sous émission 1 %	Sous émission 3,4 %	Sous émission 1 %
15,81 M€	14,05 M€	12,30 M€	15,27 M€	15,65 M€	13,57 M€	13,91 M€	11,88 M€	12,17 M€

Source: Mission

#### • Augmentation du taux de recouvrement

La célérité accrue de la prise en charge des titres permettant des diligences immédiates, la mission retient comme hypothèse une augmentation du taux de recouvrement des indus à hauteur de 30 % sur la base des montants pris en charge calculés *supra* (restes à recouvrer diminués du taux de sous-émission de 1 %).

Tableau 10 : Montants recouvrés (hypothèse d'un taux de recouvrement des trésoreries générales de 30 %)

Recouvrement amiable de		Recouvrement amiable		Recouvrement amiable	
55%	Recouvrement	de 60%	Recouvrement	de 65%	Recouvrement
( 40/ 7 (4)		( 10/ 1 44/ / 1 )		( 10/ 1 44 / 1 )	
(- 1% de titres non émis)		(- 1% de titres non émis)		(- 1% de titres non émis)	

Source: Mission

#### 3. Synthèse

Du fait des préconisations de la mission, et notamment l'allongement du délai de recouvrement amiable à 12 mois contre six actuellement, de la création d'une possibilité de précompter l'indu sur les allocations futures et de la mise en place d'une démarche active de recouvrement, trois hypothèses d'amélioration du taux de recouvrement amiable<sup>35</sup> par les Assédic sont retenues :

- 55 % (hypothèse 1);
- 60 % (hypothèse 2);
- 65 % (hypothèse 3).

Du fait d'une émission plus rapide des titres de perception des indus et d'une prise en charge directe des indus supérieurs à 1 000 €, la mission a retenu une amélioration du taux de recouvrement de la DGCP de 10,37 points (passage de 19,63 % à 30 %)

\_

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Taux constaté en 2005 : 46,52 %

#### - Rapport, pièce jointe n°4, page 52 -

La synthèse des hypothèses présentées *supra* est présentée dans le tableau suivant.

Tableau 11 : Taux de recouvrement global après mise en œuvre des propositions de la mission

Type recouvrement	Mesures	Hypothèse	Montants
Montants indus 2005			35,13 M€
	Mise en place d'une démarche active de	55 % (hypothèse 1)	19,32 M€
Recouvrement amiable	recouvrement ; allongement de la durée	60 % (hypothèse 2)	21,08 M€
	de recouvrement amiable à 12 mois	65 % (hypothèse 3)	22,83 M€
		Hypothèse 1	15,81 M€
Restes à recouvrer		Hypothèse 2	14,05 M€
		Hypothèse 3	12,30 M€
	Délai d'émission des titres amélioré ;	30 % (sur 15,81 M€)	4,74 M€
Recouvrement DGCP	gestion directe des indus supérieurs à	30 % (sur 14,05 M€)	4,17 M€
	1 000 €	30 % (sur 12,30 M€)	3,65 M€
		Hypothèse 1	24,06 M€
Montants recouvrés (cumul ami	able + DGCP)	Hypothèse 2	25,25 M€
		Hypothèse 3	26,49 M€
	Hypothèse 1/indus	nèse 1/indus	
Taux de recouvrement	Hypothèse 2/indus		71,88 %
	Hypothèse 3/indus	75,40 %	
Écont à la cituation	(Taux hypothèse 1 * indus 2005) – monta	7,72 M€	
Écart à la situation	(Taux hypothèse 2 * indus 2005) – monta	ant recouvré en 2005	8,91 M€
actuelle	(Taux hypothèse 3 * indus 2005) – monta	ant recouvré en 2005	10,15 M€

Source: Mission

Ainsi, les mesures préconisées conduisent à une amélioration du taux de recouvrement global que la mission estime *a minima* à près de 12 % (11,71 %) par rapport à la situation actuelle, soit une amélioration du recouvrement de 7,7 M $\in$ 

#### C. Décharger le fonds de solidarité de sa tâche de vérification du service fait

Les éléments impactant le fonctionnement du fonds de solidarité sont corrélés à la suppression des ETP correspondant à la vérification du service fait (cf. *infra* § II, C). Ainsi, la mission procède à une réduction des moyens de fonctionnement dans une proportion de 25 %. L'évaluation des gains en fonctionnement liés à la suppression de la certification de service fait est présentée dans le tableau suivant.

Tableau 12 : Diminution du fonctionnement du fonds de solidarité

Item	Montant	Source
Fonctionnement	788 660 €	PLF 2006
Réduction de 25 %	197 660 €	Calcul mission

Source : Mission

 $^{36}$  Estimation du montant total recouvré en 2005 : 19 908 313,86 €

#### II. GAINS EN ETP

Trois propositions de la mission ont été identifiées comme susceptibles de générer des gains en ETP :

- réduire le rôle des DDTEFP dans la gestion des dossiers individuels (recommandations 1.1.2 et 1.2.1);
- améliorer l'organisation de la chaîne du recouvrement des indus (recommandation 1.2.2);
- décharger le fonds de solidarité de sa tâche de vérification du service fait (recommandation 1.1.1).

#### A. Réduction du rôle des DDTEFP dans la gestion des dossiers individuels

#### 1. Situation actuelle

La convention de 1984 délègue à l'Unédic la responsabilité principale de la gestion de l'ASS tout en confiant un certain nombre de missions aux directions départementales du travail et de l'emploi en dehors même de leur mission générale de contrôle de la recherche d'emploi.

Ces missions concernent certaines étapes de l'ouverture de droits, de la gestion des indus et des recours, et la facturation.

Si dans la pratique ces missions s'avèrent plus réduites, les missions de gestion ASS sont prises en charge par le service de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) des DDTEFP. Une cellule spécifique ASS et/ou un service de gestion des indus existent parfois<sup>37</sup>.

Selon les résultats du questionnaire adressé par la DGEFP et la DAGEMO aux DDTEFP à la demande de la mission, l'exercice de ces missions occupe près de 200 ETP en 2006 dont la moitié de catégorie B. Si on exclut les fonctions de contrôle de la recherche d'emploi sur les bénéficiaires ASS, on obtient alors plus de 150 ETP consacrés à la « gestion ASS ».

Tableau 13 : Estimation du nombre d'agents consacrés à l'ASS au 31/03/2006

Catégorie	Nombre d'agents participant à la gestion de l'ASS	Total de la charge de travail consacrée (en ETP)
A	33	6
В	206	118
С	118	71
Total	357	195
Total hors CRE		157

Source: Questionnaire DDTEFP (extrapolation de la mission à partir des réponses de 71 départements)

Sur l'ensemble des tâches de gestion de l'ASS, la gestion des ouvertures de droit et des renouvellements pour les cas de dépôt tardif ou de dossier douteux occupe près de la moitié des ETP.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Cf. pièce jointe n°2 de l'annexe I.

### – Rapport, pièce jointe n°4, page 54 –

Tableau 14 : Répartition des ETP par type de tâche

	Part des ETP	Part hors CRE	Extrapolation ETP
Ouverture des droits à l'ASS	22,1 %	27,5 %	43,1
Renouvellement des droits à l'ASS	15,8 %	19,6 %	30,8
Gestion des recours et contentieux liés à l'ASS	15,3 %	19,0 %	29,8
Gestion des indus de l'ASS	19,0 %	23,6 %	37,0
Vérifications et contrôles a posteriori hors CRE	8,5 %	10,6 %	16,5
Contrôle de la recherche d'emploi ciblé sur les allocataires ASS	19,5 %		38,0

<u>Source</u>: Questionnaire DDTEFP

#### 2. Chiffrage des propositions de la mission

a) Éléments impactant le nombre d'ETP en charge de la gestion de l'ASS

Les recommandations de la mission susceptibles d'avoir un impact sur le nombre d'ETP en charge de l'ASS sont présentées dans le tableau suivant

Tableau 15 : Recommandations de la mission impactant l'activité des DDTEFP

Domaine actuel d'intervention en gestion des DDTEFP	Préconisations de la mission
Rejets	Confier les décisions de rejet au directeur de l'Assédic
Dépôts tardifs	Remplacer la transmission des dossiers individuels par une transmission d'un listing des dépôts tardifs utilisable pour le ciblage des contrôles de la recherche d'emploi
Dossiers douteux	Prise en charge par l'Assédic sur la base d'une doctrine administrative formalisée
Indus	Signature des bordereaux et titres de perception à émettre au niveau de l'Assédic
Recours	Maintien du système actuel mais perspective de réduction du flux par une politique de gestion plus active des réclamations au niveau de l'Assédic et une meilleure information des demandeurs.
Facturation mensuelle	Centralisation complète de la procédure

Source: Mission

#### - Rapport, pièce jointe n°4, page 55 -

#### b) Détermination des coûts

Le croisement de ces informations avec les volumes présentés dans le tableau 13 *supra* permet d'établir le tableau suivant<sup>38</sup>.

Tableau 16 : Détermination du gain en ETP et valorisation

I	tem	Nombre	Source
France entière		195	
ETP à conserver		102	
- dont vérification et contrôles	Part consacrée au contrôle	28,21 %	Questionnaire DDTEFP
- dont verification et controles	En ETP France entière	55	Calcul mission
- dont gestion des recours	Part consacrée à la gestion des recours	19,02 %	Questionnaire DDTEFP
	En ETP France entière	37	Calcul mission
Recommandation 1.1.2 (« Supprimer les états départementaux visés par les DDTEFP »)	ETP à redéployer ou supprimer	93	
	3 catégories A (base 30 000 € annuel)	90 000 €	Application des pourcentages de répartition observés dans le
Valorisation des ETP redéployés	56 B administratifs (base 26 650 €)		questionnaire DDTEFP.
ou supprimés par catégorie	34 C (base 23 020 €)	779 493 €	Coûts communiqués par la direction
	Sous-total (2)	2 369 273 €	du budget (SD2 – Politique salariale et statuts –2 BPSS)
Recommandation 1.3.3 (« Faire piloter le suivi local de la	Suivi de la relation UNEDIC en DRTEFP (3)	+ 11	0,5 ETP * 22 régions
convention avec l'Unédic par les DRTEFP »)	Valorisation des ETP ajoutés (base 26 650 €) (4)	293 150 €	Coûts communiqués par la direction du budget (SD2 – Politique salariale et statuts –2 BPSS)
G-11-	En nombre (1-3)	82	
Solde	En montant (2-4)	2 076 123 €	

Source : Mission

La valorisation des ETP a été réalisée sur la base du coût annuel par ETP (traitement indiciaire plus primes) chargé.

<sup>38</sup> Les résultats du questionnaire adressé aux DDTEFP, complété par 71 départements, sont extrapolés à la France entière.

#### B. Amélioration de la chaîne de recouvrement des indus

#### 1. Situation actuelle

Le circuit d'information relatif aux indus est présenté dans le schéma suivant.

Allocataire DDTEFP TPGDétection d'un indu Envoi d'une lettre amiable à l'allocataire Recouvrement amiable Non réponse dans un délai de 15 jours Réponse à la lettre amiable Contestation de l'indu
Refus de remboursement de l'indu Demande de remise gracieus Acceptation du Rembourse-Non-respect des engagements ment de l'indu à l'ASSEDIC Confirmation de l'indu Notification de la décision à l'allocataire Emission d'un titre de perception (et d'un avis sur la demande de Décision concernant la demande de remis remise gracieuse le cas gracieuse, le cas échéant échéant) Recouvrement du titre

Schéma 1 : Circuit de transmission des indus

Source : Mission

#### 2. Chiffrage des propositions de la mission

a) Éléments impactant le nombre d'ETP en charge de la gestion de l'ASS au sein de la DGCP

Établir un tableau de bord mensuel du recouvrement des indus, aux niveaux local et national

Les recommandations de la mission susceptibles d'avoir un impact sur les indus sont présentées dans le tableau suivant.

Libellé

Allonger à 12 mois la durée de la phase de recouvrement amiable par les Assédic

Transmettre directement à la Trésorerie Générale des indus d'un montant supérieur à un seuil à déterminer

Aligner les règles de recouvrement de l'indu sur celles du RMI par compensation sur les prestations ASS ultérieures dans la limite de 20 % du montant de la prestation (instrument juridique à créer)

Créer une démarche active de recouvrement des indus ASS par les Assédic : relances courriers et/ou téléphoniques au-delà d'un seuil à déterminer (identique ARE)

Faire émettre les titres de recouvrement et le bordereau de titres par les Assédic

À terme, expertiser la délégation de signature de l'ordonnateur à l'Assédic

Tableau 17: Recommandations de la mission impactant le circuit des indus

Source: Mission

#### - Rapport, pièce jointe n°4, page 57 -

Les gains liés à l'amélioration du taux de recouvrement sont examinés infra (§ II, B).

#### b) Détermination des coûts

Selon les informations communiquées par la DGCP, les secteurs « produits divers » des trésoreries générales comptent 458 ETP pour la France entière. En 2005, ce secteur gère environ 915 000 titres, soit 1 998 titres par ETP.

Le nombre d'indus transmis aux DDTEFP en 2005 au titre du régime de solidarité s'élève à 62 537 indus. La mission retient l'hypothèse que la totalité des indus transmis fait l'objet d'un titre émis la même année et neutralise ainsi l'effet de décalage lié aux émissions et prises en charges tardives.

La part de l'ASS dans les prestations de solidarité en 2005 est présentée dans le tableau suivant.

Tableau 18 : Part des bénéficiaires d'ASS dans l'ensemble du régime de solidarité en 2005

Mois	Nombre de bénéficiaires du régime de solidarité en fin de mois	Nombre de bénéficiaires d'ASS en fin de mois	Part ASS
Janvier	427 000	345 400	80,89 %
Février	421 200	339 300	80,56 %
Mars	432 500	351 100	81,18 %
Avril	435 500	353 800	81,24 %
Mai	441 500	358 600	81,22 %
Juin	444 300	361 300	81,32 %
Juillet	450 700	367 100	81,45 %
Août	458 000	374 400	81,75 %
Septembre	454 700	370 500	81,48 %
Octobre	456 700	372 100	81,48 %
Novembre	456 700	372 100	81,48 %
Décembre	458 900	374 500	81,61 %
Moyenne	444 808	361 683	81,31 %

Source : Site Unistatis de l'Unédic

En appliquant la moyenne constatée au nombre d'indus, le nombre de titres d'indus relevant de l'ASS s'élève à 50 837 titres.

La mission retient comme hypothèse la réduction de 40 % du nombre de titres transmis par les DDTEFP. La réduction des prises en charge serait de 20 340 titres. Sur la base de 1 998 titres par ETP, la réduction du nombre d'ETP s'élève à 10 agents.

La mission retient comme base de valorisation le coût annuel par ETP (traitement indiciaire plus primes) chargé pour un agent de catégorie C du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, soit 22 100 €annuels<sup>39</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Source: Direction du budget (SD2 – Politique salariale et statuts – bureau 2 BPSS).

#### C. Décharger le fonds de solidarité de sa tâche de vérification du service fait

#### 1. Situation actuelle

La vérification du service fait repose aujourd'hui sur un dispositif de remontée au fonds de solidarité d'états récapitulatifs mensuels produits par les Assédic et visés par les DDTEFP. À l'appui de ces états, les Assédic fournissent également un listing mensuel des bénéficiaires. Le fonds de solidarité agrège ces états départementaux et les compare aux données de facturations adressées par l'Unédic. Il corrige ces données le cas échéant sur la base des états départementaux.

#### 2. Chiffrage des propositions de la mission

#### a) Éléments impactant le nombre d'ETP en charge du service fait

La mission préconise la simplification de la procédure par une gestion entièrement nationale. Cette gestion nationale devrait être assumée directement par la DGEFP et non par le fonds de solidarité.

#### b) Détermination des coûts

L'évaluation des gains en ETP liés à la suppression de la certification de service fait est calculée dans le tableau suivant.

Tableau 19 : Valorisation des ETP du fonds de solidarité supprimés

Item	Nombre ou montant	Source
ETP	16	PLF 2006
Dépenses de personnel	933 760 €	FLI 2000
Montant par ETP	58 440 €	Calcul mission
Effectif consacré à la vérification du service fait	4	Mission
Valorisation	233 440 €	Calcul mission
Réintégration de 1 ETP à la DGEFP pour le	26 650 E	Valorisation sur base catégorie B administratif
suivi du service fait	20 030 €	travail et emploi (26 650 €)
Solde	206 790 €	

Source : Mission

L'hypothèse de quatre ETP consacrés à la vérification du service fait englobe les personnels directement en charge de cette activité ainsi que les fonctions supports susceptibles d'être rattachées à ce travail.

### **SOMMAIRE DES ANNEXES**

ANNEXE I: GESTION DE L'ALLOCATAIRE

ANNEXE II: COÛTS DE GESTION

ANNEXE III: REPORTING STATISTIQUE ET FINANCIER

### ANNEXE I

**GESTION DE L'ALLOCATAIRE** 

### **SOMMAIRE**

I.	PRÉSENTATION GÉNÉRALE	63
	A. L'ASS REPRÉSENTE UNE PART SIGNIFICATIVE DE L'ACTIVITÉ DE L'UNÉDIC MAIS SES	1
	BÉNÉFICIAIRES CONSTITUENT UNE POPULATION AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES	
	1. Les allocataires de l'ASS représentent fin 2005 environ 15 % du total des	
	allocataires gérés par l'Unédic	64
	2. Une moindre variabilité des flux qu'en assurance chômage et une augmentation	0 .
	sensible du nombre des allocataires ASS en 2005	64
	3. La population des allocataires est un peu plus masculine et nettement plus âgée qu	
	celle des bénéficiaires des autres allocations de chômage	
	4. Les allocataires ASS ont une ancienneté dans l'indemnisation élevée	
	5. La population comprend deux fois plus de dispensés de recherche d'emploi que	05
	d'allocataires en activité réduite	65
	6. L'allocation est versée très majoritairement à taux plein	
	7. Des flux d'entrée/sortie importants	
	B. Une organisation qui ne distingue pas suivant les prestations et	00
	UN PILOTAGE PAR LE NIVEAU NATIONAL RELATIVEMENT AFFIRMÉ	67
	1. L'Unédic est organisée de manière fonctionnelle sans identification de	07
	responsabilités d'organisation ni de suivi par prestation	67
	2. Au niveau local, une gestion très déconcentrée dans les sites	07
	« demandeurs d'emploi »	68
	3. Les modes de gestion ne distinguent théoriquement pas les différentes allocations	00
	gérées par l'Unédic et notamment l'ASS de l'ARE	60
	4. Des relations avec les DDTEFP faiblement formalisées	
	5. Un pilotage des Assédic par l'Unédic relativement affirmé	
		07
	. LA GESTION DES DEMANDES D'ALLOCATION ET DE	
K	ENOUVELLEMENT	
	A. LA CHARGE DE TRAVAIL DES ASSÉDIC POURRAIT ÊTRE ALLÉGÉE	74
	1. Une augmentation du nombre de dossiers traités, qui résulte de la forte	
	augmentation du nombre de demandes d'admission	74
	2 qui paraît liée à l'envoi automatisé du formulaire de demande,	74
	3et aux besoins liés à l'instruction d'autres droits sociaux	75
	4et qui entraîne l'augmentation du nombre de rejets	75
	B. MAIS LE TAUX DE QUALITÉ RESTE GLOBALEMENT SATISFAISANT	77
	C. DES ÉCHANGES D'INFORMATION ENTRE ASSÉDIC ET ALLOCATAIRE À AMÉLIORER	77
	1. Le manque de pertinence des questions posées dans le formulaire de demande	77
	2. Des questions inutiles	
	3. Un formulaire peu lisible pour l'allocataire	<i>78</i>
	4. La notification de rejet doit être plus explicative	78
	D. LE TRAITEMENT DES DOSSIERS PEUT ÊTRE AMÉLIORÉ	78
	1. Un traitement hétérogène des conditions de ressources	<i>78</i>
	2. Une démarche de prévention des fraudes sur justificatifs à renforcer	<i>79</i>
	3. L'absence de suivi des délais de traitement	79
	E. DES POINTS D'AMÉLIORATION DU SYSTÈME D'INFORMATION DES ASSÉDIC	79
	1. Un déficit de fonctionnalités	79
	2. Des blocages contre-productifs	
	3. Un manque de sécurités	80
	4. Des informations utiles au suivi, au'il est difficile d'extraire du système	

F. UNE INTERVENTION DES DDTEFP DANS LA GESTION DES DOSSIERS INDIVIDUELS QUI	
DEVRAIT ÊTRE SUIVIE, RÉDUITE, ET HOMOGÉNÉISÉE	
1. Un suivi déficient des dossiers transmis à la DDTEFP	
2. La fiction des rejets prononcés par le DDTEFP	
3. Des pratiques et des traitements différents suivant les départements	
4. Le traitement des dossiers tardifs et douteux devrait être homogénéisé et confié aux Assédic	
III. LA GESTION DES INDUS	82
A. UN NOMBRE IMPORTANT D'INDUS MÊLANT DES EFFETS DE RÉTROACTIVITÉ OU DE	
RETARD D'INFORMATION ET DES FRAUDES	
B. LA DÉTECTION DES INDUS POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE	
1. L'impossibilité d'une affiliation dans plusieurs Assédic	
2. Des échanges de données avec les autres organismes sociaux	
3qui visent majoritairement à alimenter les organismes concernés avec les donnée.  Unédic et non l'inverse	
4. Les échanges sur les reprises de travail ne concernent que l'intérim	
5. La fréquence de ces échanges a un impact sur l'existence même des indus	
C. Une procédure de recouvrement dont l'efficacité pourrait être	00
RENFORCÉE	85
1. Un taux de recouvrement global des indus ASS détectés de l'ordre de 57 %	
2. Des difficultés liées à l'applicatif	87
3. Des traitements hétérogènes	
4. Une sous-émission des titres de perception par les DDTEFP	
5. Des délais de transmission qui nuisent à l'efficacité du recouvrement	89
6. Une information de l'allocataire qui devrait être améliorée	89
IV. LE CONTRÔLE A POSTERIORI DES OPERATIONS DE GESTION	90
A. UNE MÉTHODOLOGIE NATIONALE DE CONTRÔLE INTERNE RELATIVEMENT	
STRUCTURÉE	90
1. L'Unédic a défini une méthodologie nationale	
2. Mais des méthodes de contrôle interne qui différent suivant les Assédic	90
3. Une construction du plan de contrôle méthodologiquement encadrée mais qui laisse	
une marge de manœuvre locale très importante	
4. Un suivi précis de l'exécution du plan de contrôle	
B. CE RÉFÉRENTIEL DE CONTRÔLE INTERNE S'APPLIQUE À L'ASS SANS SPÉCIFICITÉ	92
C. UN NOMBRE DE CONTRÔLES SUR L'ASS RELATIVEMENT RÉDUIT AU REGARD DES	
CONTRÔLES EFFECTUÉS SUR L'ACTIVITÉ GLOBALE, MAIS SIGNIFICATIF EU ÉGARD	
AU NIVEAU DE COMPLEXITÉ FAIBLE DE LA PRESTATION	93
V. LA GESTION DES RECOURS	93
A. LA GESTION DES RÉCLAMATIONS ASS PAR L'ASSÉDIC EST MAL CONNUE	93
B. UN NOMBRE IMPORTANT DE RECOURS AUPRÈS DES DDTEFP	93
1. Un nombre de recours gracieux probablement significatif	93
2. Un grand nombre de recours gracieux sont des demandes de dérogation sur la condition d'activité ou les ressources	
VI. SYNTHÈSE DES RÉFORMES SOUHAITABLES	
VI. SYNTHESE DES KEFUKWES SUUHALLABLES	Y5

#### I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

L'ASS est une prestation mixte de minima social et d'indemnisation du chômage. Accordée aux personnes pouvant justifier de cinq ans d'activité dans les dix années précédant leur entrée au chômage et qui ont épuisé leurs droits aux dispositifs d'assurance-chômage du secteur privé ou des régimes publics, elle est accordée sous condition de ressources du ménage et devient différentielle au-delà d'un seuil intermédiaire. Les dispositifs de majoration en fonction de l'âge qui existaient précédemment ont été mis en extinction. Les allocataires de plus de 50 ans qui disposent de 160 trimestres de cotisations peuvent cependant basculer dans l'allocation équivalent retraite (AER), dont le montant est le double de celui de l'ASS.

Tableau 1 : Montants de l'ASS (en €) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006

	Montant journalier	Montant mensuel	Seuil intermédiaire – allocation différentielle	Seuil plafond
Personne seule	14,25 €	427,50 €	570,00 €	997,50 €
Couple	14,25 €	427,50 €	1 140,00 €	1567,50 €

Source: Mission

L'ASS est une prestation d'indemnisation du chômage accordée uniquement aux personnes à la recherche d'un emploi ou dispensées de recherche d'emploi (DRE). Hors DRE, les bénéficiaires de l'ASS sont donc soumis au principe de l'actualisation mensuelle de leur situation au regard de la recherche d'emploi.

Le droit à l'ASS est accordé pour une durée de six mois, sauf pour les personnes dispensées de recherche d'emploi (DRE) qui sont soumises à un contrôle de ressources annuel. La réforme du 30 décembre 2003 a prévu une durée maximale de versement de la prestation pour les bénéficiaires de moins de 55 ans, fixée à deux ans pour les nouveaux entrants et trois ans pour les allocataires entrés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. L'application de cette réforme a été suspendue sans que le décret ait été pour autant modifié depuis cette date. Le droit à l'ASS est donc aujourd'hui renouvelé sans limite de temps, dès lors que l'assuré continue à remplir les conditions. La seule exception à cette durée illimitée concerne les bénéficiaires des régimes particuliers (dockers occasionnels, marins pêcheurs et artistes non salariés) pour lesquels la durée de versement est limitée à 274 jours.

La prestation peut être cumulée pendant un certain temps et dans certaines limites avec des revenus tirés d'une reprise d'activité (dispositif « d'intéressement »). En cas de sortie d'ASS avant expiration des six mois de droits, la personne, lorsqu'elle remplit à nouveau les conditions et ne peut plus bénéficier d'un droit en assurance, peut bénéficier d'une reprise de droits. Ce droit à reprise est cependant caduc après un délai de quatre ans après la décision d'admission. Lorsqu'une nouvelle admission peut être prononcée, cette procédure est privilégiée par rapport à la reprise.

L'ASS est une prestation d'État gérée par l'Unédic dans les conditions fixées par la convention État-Unédic de 1984, amendée en 1997 et 1998. Elle fait appel à trois institutions au niveau national et autant au niveau local.

Facturation / Paiement Réglementation Alimentation Unédic **DGEFP** Fonds de Solidarité Niveau national budgétaire Pilotag Niveau régional Vérification Assédic DRTEFP du service fait Avis sur les ouve ertures de droits ou rejets Indus non recouvrés Indus non Niveau départemental **DDTEFP** Trésorerie Générale Vérification du service fait recouvrés

Schéma 1 : Organisation des acteurs intervenant dans la gestion de l'ASS

Source: Mission

#### A. L'ASS représente une part significative de l'activité de l'Unédic mais ses bénéficiaires constituent une population aux caractéristiques spécifiques

# 1. Les allocataires de l'ASS représentent fin 2005 environ 15 % du total des allocataires gérés par l'Unédic

Tableau 2 : Évolution du nombre de chômeurs et de bénéficiaires de prestations

	31/12/2004	31/12/2005	Évolution
Nombre de chômeurs indemnisés total	2 712 700	2 486 500	- 8,3 %
Nombre d'indemnisés assurance	2 285 800	2 028 500	- 11,3 %
Nombre d'allocataires ASS	346 000	374 500	8,2 %

Source : Unédic

# 2. Une moindre variabilité des flux qu'en assurance chômage et une augmentation sensible du nombre des allocataires ASS en 2005

L'augmentation récente du nombre des allocataires est due à l'effet retard de l'impact de la reprise du chômage sur le régime de solidarité (les entrées au chômage en 2002 se retrouvent en ASS en 2004 ou 2005), conjugué aux effets de la convention d'assurance chômage de 2004 qui a réduit les durées d'indemnisation en assurance.

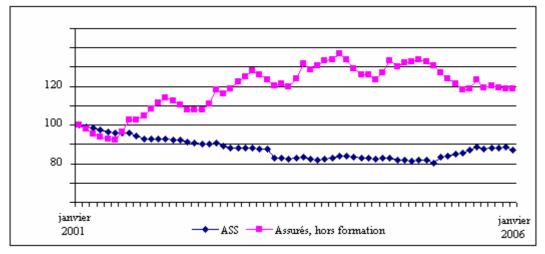
Tableau 3: Nombre d'allocataires ASS au 31/12/N

	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre	391 596	372 000	349 200	346 000	374 500
Évolution	- 7,8 %	- 5,0 %	- 5,7 %	- 1,3 %	12,0 %

<u>Source</u> : Unédic

Toutefois, le nombre des allocataires a varié depuis 2001 dans une limite maximale de 10 %. Cette variabilité est beaucoup moins forte que celle des allocations d'assurance, même si elle est perturbée par une augmentation rapide du nombre des allocataires en allocation équivalent retraite (AER). Le nombre d'allocataires d'assurance a varié sur la période dans une amplitude de plus de 30 %. Les conditions strictes d'entrée dans l'ASS assurent une plus grande stabilité à l'effectif. Les tendances d'évolution des deux types d'allocations sont logiquement décalées dans le temps, l'ASS intervenant à l'issue de la période d'assurance.

Graphique 1 : Évolution du nombre d'allocataires ASS et des bénéficiaires d'assurance-chômage (allocataires fin de mois, base 100 au 1<sup>er</sup> janvier 2001)



Source: Unédic

# 3. La population des allocataires est un peu plus masculine et nettement plus âgée que celle des bénéficiaires des autres allocations de chômage.

Tableau 4 : Caractéristiques des bénéficiaires de l'ASS au 31 décembre 2004

	Total indemnisés	ASS
Part des moins de 50 ans	69,2 %	52,2 %
Part des hommes	50,5 %	52,3 %

Source: Bulletin trimestriel Unédic 2005-T3 et données Unédic

#### 4. Les allocataires ASS ont une ancienneté dans l'indemnisation élevée

Tableau 5 : Ancienneté (cumul de l'indemnisation en assurance-chômage et de l'ASS) des bénéficiaires de l'ASS au 30/09/2005

Ancienneté	Hommes	Femmes
Moins d'un an	4 %	4 %
D'un an à moins de 2 ans	7 %	8 %
De 2 ans à moins de 3 ans	20 %	20 %
De 3 ans à moins de 4 ans	14 %	14 %
De 4 ans à moins de 5 ans	10 %	10 %
De 5 ans à moins de 6 ans	7 %	8 %
De 6 ans à moins de 7 ans	6 %	6 %
De 7 ans à moins de 8 ans	5 %	6 %
De 8 ans à moins de 9 ans	5 %	5 %
De 9 ans à moins de 10 ans	5 %	5 %
10 ans et plus	18 %	15 %

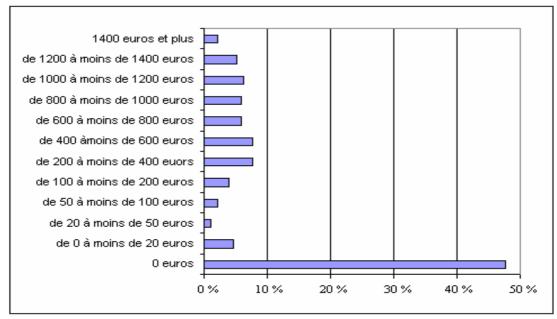
Source : Unédic

# 5. La population comprend deux fois plus de dispensés de recherche d'emploi que d'allocataires en activité réduite

La part des dispensés de recherche d'emploi, qui ne sont pas soumis à l'actualisation mensuelle de leur situation et dont les droits sont renouvelés tous les ans (contre tous les semestres pour les autres allocataires), représente environ 30 % du total des allocataires.

#### 6. L'allocation est versée très majoritairement à taux plein

Graphique 2 : Répartition des allocataires ASS en fonction des revenus pris en compte pour la condition de ressources.



Source: Unédic

#### 7. Des flux d'entrée/sortie importants

a) Le flux des premières admissions représente environ 40 % du stock des allocataires

Les flux d'entrée/sortie de la prestation sont importants. Les premières admissions représentent environ 40 % du stock si on neutralise l'effet de croissance des effectifs en 2005. Il faut ajouter à ce flux de première entrée un nombre un peu inférieur de reprises de droits (près de 120 000 en 2004 comme en 2005).

Tableau 6 : Estimation du flux d'entrée

	2004	2005
Premières ouvertures de droit (1)	127 393	181 590
Stock allocataires 31/12/N-1 (2)	338 610	334 260
Taux de renouvellement (1)/(2)	37,6 %	54,3 %

Source : Unédic

b) Des motifs de sortie diversifiés dans lesquels la reprise de travail représente moins du tiers du total

Tableau 7 : Motifs de cessation de paiement en 2005

	Nombre de cessations de paiement	Part du total
Décisions admission et reprises (pour mémoire)	299 022	
Total cessations de paiement hors transferts entre Assédic	225 963	
Reprise du travail	44 484	19,7 %
Départ à la retraite	22 285	9,9 %
Entrée en AER	5 979	2,6 %
Non renouvellement de la période d'indemnisation	264	0,1 %
Prise en charge Sécurité Sociale	16 661	7,4 %
Entrée en stage	18 160	8,0 %
Radiation DDTE (suite à contrôle)	20 327	9,0 %
Radiation DDTE (absence pointage)	31 002	13,7 %
Décès de l'allocataire	1 049	0,5 %
Autres causes et causes multiples	65 752	29,1 %

Source : Unédic

Ce constat doit cependant être nuancé par les possibilités de cumul de l'allocation avec des revenus d'activité ouvertes dans le dispositif.

Il n'existe pas de subdivision des sorties du dispositif isolant celles faisant suite au renouvellement semestriel du droit. En effet, l'Unédic n'identifie par les renouvellements dans les ouvertures de droits et dans les cessations de paiements, l'item « non renouvellement de la période d'indemnisation » correspondant uniquement aux sanctions administratives prises par la DDTEFP. Le seul élément recueilli sur les renouvellements provient des examens réalisés par la mission dans les DDTEFP qui montrent qu'une part importante des dossiers transférés par l'Assédic à la DDTEFP pour dépôt tardif ou pour doute concernent des renouvellements (20 % en Côte d'Or ; 40 % à Paris).

# B. Une organisation qui ne distingue pas suivant les prestations et un pilotage par le niveau national relativement affirmé

# 1. L'Unédic est organisée de manière fonctionnelle sans identification de responsabilités d'organisation ni de suivi par prestation

Au niveau de l'Unédic, les questions de gestion de l'allocation sont suivies par les quatre directions (dont trois directions générales adjointes) placées auprès du directeur général de l'Unédic.

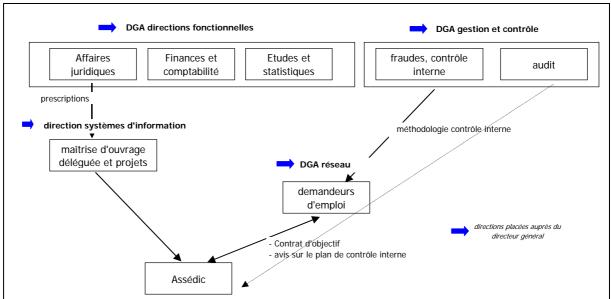


Schéma 2 : Organisation de l'Unédic

Source : Mission

L'audit interne, rattaché à la DGA « gestion et contrôle » peut également intervenir à travers des audits de processus ou des audits d'Assédic. Jusqu'en 2006 aucun audit de processus n'a été lancé sur l'ASS mais le service de l'audit interne a intégré à son programme 2006 un audit « processus gérés par l'État ». La pratique des audits d'Assédic n'a été lancée qu'en 2006. A la date de la mission, deux Assédic avaient fait l'objet d'un tel audit qui comporte notamment une évaluation de la qualité de gestion des prestations, y compris du régime de solidarité. Ces audits, en phase contradictoire, n'ont pu être communiqués à la mission.

## 2. Au niveau local, une gestion très déconcentrée dans les sites « demandeurs d'emploi »

Les Assédic sont entrées dans une démarche « qualité » fondée sur la certification ISO 9001 qui devrait concerner en 2006 l'ensemble des institutions. La démarche est complétée par la certification au titre de référentiels qualité « Qualicert », pour la partie demandeur d'emploi, d'une part, et pour la partie employeurs, d'autre part.

La gestion des dossiers repose sur les 640 sites de gestion des demandeurs d'emploi, soit une vingtaine par Assédic. Ces sites sont souvent regroupés en réseaux, le siège de l'Assédic assurant le pilotage ainsi que certaines tâches mutualisées (notamment une partie de la gestion des indus).

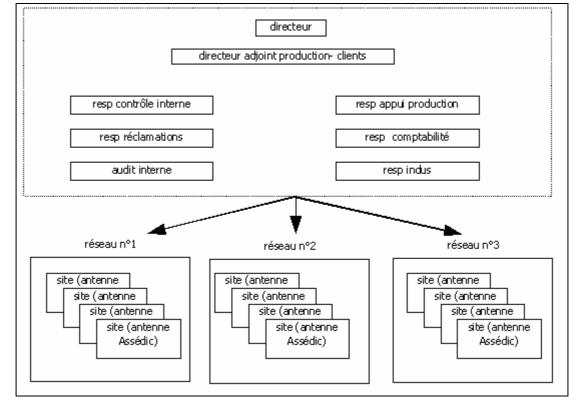


Schéma 3 : Organisation d'une Assédic

Source : Mission

Les sites « demandeurs d'emploi » sont dirigés par un responsable, appuyé en général par deux adjoints. Ils sont de taille variable et regroupent environ une douzaine d'agents qui sont également, dans une logique de large polyvalence, chargés de l'accueil physique et téléphonique ainsi que du contrôle interne.

Le siège de l'Assédic prend en charge un certain nombre de fonctions d'appui à l'opérationnel tel que l'appui à la production (aide applicatif, appui réglementaire ou aide à la gestion des collaborateurs en difficulté) ainsi que le pilotage et l'animation du contrôle interne. Il prend également en charge les opérations de « *back office* » relatives aux incidents de paiement et au recouvrement pré-contentieux.

## 3. Les modes de gestion ne distinguent théoriquement pas les différentes allocations gérées par l'Unédic et notamment l'ASS de l'ARE.

Il n'y a ainsi pas de site ni de liquidateur spécialisés sur l'ARE ou sur l'ASS. De même, les indicateurs de pilotage (cf *infra*) sont construits de manière transversale, sans cibler de prestation. Par exemple, ni les spécificités éventuelles des bénéficiaires d'ASS en termes de mode et fréquence de recours aux services de l'Assédic, ni le nombre de réclamations qu'ils adressent, ni le taux de retard dans les ouvertures de droits d'ASS ne sont identifiés. Nonobstant ce mode de gestion uniforme, l'ARE fait l'objet de certaines procédures spécifiques :

- plusieurs indicateurs nationaux de pilotage, tels que ceux relatifs à l'ouverture de droits en retard, sont spécifiques à l'ARE, aucun ne l'étant à l'ASS ;
- l'Assédic de Dijon n'applique pas la même organisation du contrôle interne à l'ARE et à l'ASS du fait de leur degré de complexité différent ;
- le processus de rappel téléphonique pour les indus supérieurs à certains montants ne s'applique pas aux indus ASS.

#### 4. Des relations avec les DDTEFP faiblement formalisées

Les DDTEFP n'interviennent lors de l'ouverture de droits qu'en cas de dépôt tardif du dossier, de doute sur les pièces justificatives ou de doute sur l'aptitude physique dans les cas où une invalidité de deuxième ou troisième catégorie est constatée. Ils gèrent par ailleurs les indus transférés par l'Assédic et visent une facturation mensuelle.

Cette répartition des tâches fait l'objet d'une formalisation partielle. Si des conventions tripartites État-Unédic-ANPE existent partout au sujet du contrôle de la recherche d'emploi, la présence de conventions État-Unédic pour la gestion de l'ASS est beaucoup plus rare. Dans les départements où de telles conventions ont été établies, elles ont depuis été le plus souvent oubliées, tant par les Assédic rencontrées que par les DDTEFP.

Les échanges entre Assédic et DDTEFP se font en général par courrier mais certaines régions ont mis en place des dispositifs de visite sur site de la DDTEFP ou de réunions régulières de suivi.

#### 5. Un pilotage des Assédic par l'Unédic relativement affirmé

a) Des directeurs d'Assédic nommés par le Directeur de l'Unédic

La nomination des directeurs d'institution par le bureau de l'Unédic, sur proposition du directeur général, et après avis du bureau de l'Assédic ou du GARP, contribue à la mise en œuvre d'un pilotage d'objectifs nationaux et de leurs déclinaisons au niveau local. Les directeurs d'Assédic sont en outre salariés de l'Unédic<sup>40</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Paragraphe modifié suite à contradiction de l'Unédic.

#### b) Des contrats d'objectifs annuels définis entre l'Unédic et chaque institution

Un contrat d'objectif (COB) annuel est déterminé entre la direction du réseau de l'Unédic et chaque institution. Au cours du quatrième trimestre, chaque institution remonte son plan d'action, en réponse aux orientations nationales. Après échange, la direction du réseau élabore, sur cette base, un contrat d'objectif, co-signée par le directeur général adjoint « réseau » et le directeur de l'institution<sup>41</sup>.

Les indicateurs du contrat d'objectif se déclinent en indicateurs principaux et en indicateurs opérationnels, dits « métiers ».

c) Un pilotage de la performance s'appuyant sur une batterie d'indicateurs transversaux

Les indicateurs participant au suivi du contrat d'objectif et au suivi opérationnel du réseau<sup>42</sup> concernent de manière transversale l'activité des institutions : aucun objectif ni indicateur suivi dans le cadre de ce pilotage ne concerne spécifiquement les prestations gérées pour le compte de l'État.

La direction « budget et marchés » de l'Unédic tient à jour une batterie d'indicateurs, mensuels ou journaliers, et fournit les directions et les institutions en tableaux de bord.

Ainsi, les indicateurs « métiers », dont certains sont repris dans le contrat d'objectif, sont suivis à l'occasion de comités régionaux par filière de métiers. Les indicateurs principaux sont quant à eux suivis à l'occasion des réunions mensuelles ou des séminaires des directeurs.

En outre, la direction du réseau visite une à deux fois par an chaque institution, et effectue à cette occasion une analyse qualitative et quantitative de l'avancement du contrat d'objectif. Depuis le début de l'année 2006, la direction de l'audit national (DAN) de l'Unédic commence à effectuer des audits de structures dans des Assédic.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Paragraphe modifié suite à contradiction de l'Unédic.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Ils couvrent les domaines suivants : gestion, retour à l'emploi, engagements du service « demandeurs d'emploi », engagements du service « employeurs », contrôle interne, performance de la gamme « demandeurs d'emploi », et performance de la gamme « employeurs ».

#### II. LA GESTION DES DEMANDES D'ALLOCATION ET DE RENOUVELLEMENT

Les principales étapes de la liquidation sont :

- le traitement des demandes d'allocation: l'Assédic délivre un formulaire de demande d'allocation aux demandeurs, qui le transmettent accompagné des pièces justificatives relatives aux conditions d'activité et de ressources. Après vérification de la complétude du dossier et des conditions d'attribution, l'Assédic ouvre les droits de l'allocataire, pour une période six mois (un an pour les DRE). Les dossiers déposés tardivement et les dossiers douteux sont transmis à la DDTEFP pour décision.
- l'actualisation : l'allocataire actualise chaque mois sa situation, en informant l'Assédic des éventuels éléments intervenus au cours du mois M (reprise d'activité, stage, arrêt maladie, retraite, recherche d'emploi). Le versement de l'allocation n'intervient qu'après actualisation, au plus tôt le 643 du mois M+1.
- le traitement des demandes de renouvellement : à l'issue de la période d'ouverture des droits, l'Assédic transmet à l'allocataire un formulaire de demande de renouvellement des droits aux allocataires, qui le transmettent accompagné des pièces justificatives de la condition de ressource. Après vérification de cette condition, l'Assédic renouvelle les droits de l'allocataire pour une nouvelle période de six mois.

Les schémas présentés *infra* détaillent la procédure de traitement des demandes d'allocation et de renouvellement.

La pièce jointe n°1 de la présente annexe décrit en détail chacune des ces procédures, présente les écarts à la pratique observés par la mission sur les sites visités, et souligne les zones de risque identifiées par la mission.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Cette date peut varier d'un mois sur l'autre. Un calendrier national est déterminé chaque année. Les allocataires peuvent s'actualiser jusqu'au 18 du mois M+1, la prestation est alors versée immédiatement après actualisation.

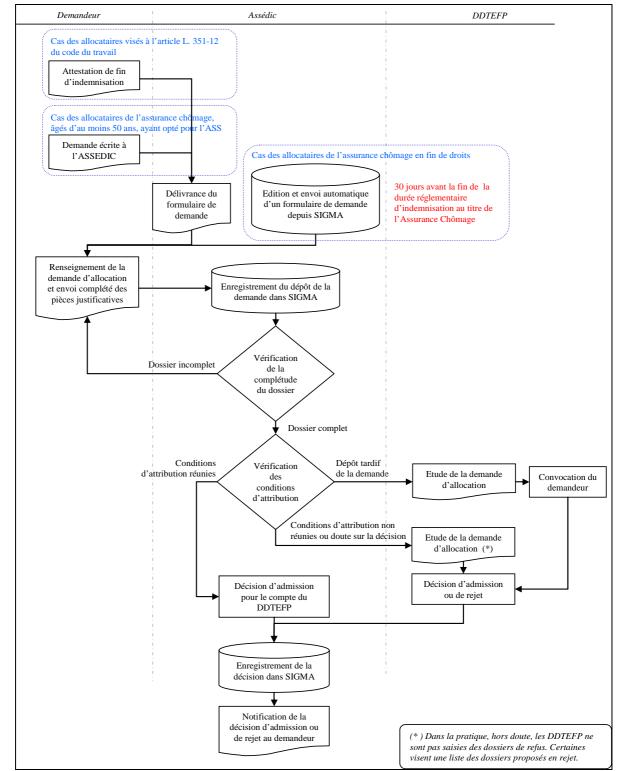


Schéma 4 : Schéma détaillé de la procédure d'instruction de la demande d'allocation

<u>Source</u> : Mission sur la base du manuel de la réglementation du chômage - dispositifs gérés pour le compte de l'État - Tome 3 – Ilnédic

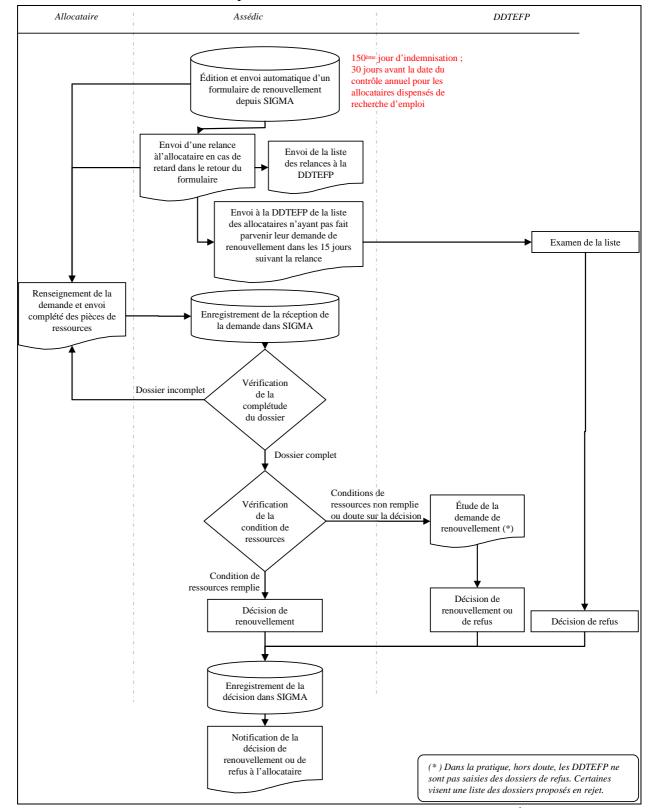


Schéma 5 : Schéma détaillé de la procédure d'instruction de la demande de renouvellement

<u>Source</u> : Mission sur la base du manuel de la réglementation du chômage - dispositifs gérés pour le compte de l'État - Tome 3 – Unédic

# A. La charge de travail des Assédic pourrait être allégée

# 1. Une augmentation du nombre de dossiers traités, qui résulte de la forte augmentation du nombre de demandes d'admission...

Le flux de dossiers d'ASS traités est en augmentation sensible depuis 2001 (+ 9 % entre 2001 et 2005). Il atteint plus de 1,4 million de dossiers en 2005, contre moins de 1,3 million en 2001.

Tableau 8 : Évolution des types d'ouvertures de droits ASS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Var (01/05)
Demandes d'admissions	452 069	407 621	439 650	643 668	529 862	659 164	+ 62 %
Réinscriptions simplifiées et réexamens	147 431	191 279	190 933	186 359	223 861	191 621	0 %
Estimation des renouvellements (*)		697 636	631 944	598 939	575 152	566 282	- 19 %
Total estimé		1 296 536	1 262 527	1 428 966	1 328 875	1 417 067	9 %

Source: Unédic, et estimations mission

Cette augmentation résulte de la hausse du dépôt des demandes d'admission (+ 62 % entre 2001 et 2005), qui a connu une forte accélération en 2003.

Dans le même temps, le nombre de dossiers de renouvellement traités diminue continûment (- 19 % entre 2001 et 2005). Les renouvellements représentent toutefois encore en 2005 près de 40 % des dossiers traités.

## 2. ... qui paraît liée à l'envoi automatisé du formulaire de demande,...

Les bénéficiaires de l'assurance chômage reçoivent trois semaines avant l'échéance de leurs droits un formulaire de demande d'allocation d'ASS: en 2005, plus d'un million de formulaires de demande ont ainsi été envoyés.

Au regard du nombre de dossiers déposés en 2005 (près de 660 000 dossiers), le ratio « dossiers déposés / formulaires envoyés automatiquement » s'élève à 61 %. En estimant à 10 % le nombre de dossiers déposés par des demandeurs non issus de l'assurance chômage<sup>45</sup>, le taux de retour des formulaires envoyés s'élève à 55 %.

Tableau 9 : Taux de dépôt des dossiers ASS

	2004 (*)	2005
Dossiers adressés aux allocataires en fins de droits	789 774	1 089 490
Dossiers de demande d'ASS déposés	529 862	659 164
Taux de dépôt estimé	67 %	61 %
Taux de dépôt corrigé avec l'hypothèse de demandeurs non issus de l'assurance à 10%		55 %

Source: Unédic et mission

(\*) L'année 2004 correspond à un point aberrant lié au problème de la convention 2004 et des recalculés.

<sup>(\*)</sup> Le système d'information ne produit pas cette donnée<sup>44</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup>Estimation en fonction du stock d'allocataires au 31/12 de l'année précédente ; en considérant un renouvellement annuel pour les dispensés de recherche d'emploi, dont le nombre est estimé à partir de la population de plus de 55 ans et deux renouvellements annuels pour le reste de la population.

et deux renouvellements annuels pour le reste de la population.

45 Selon les statistiques de premier paiement 2005, 11 % des premiers paiements correspondent à des admissions directes.

#### 3. ...et aux besoins liés à l'instruction d'autres droits sociaux...

Une partie des demandeurs dépose un dossier de demande en ayant conscience qu'aucun droit ne leur sera ouvert. Le dépôt de dossier permet d'obtenir une attestation de rejet d'ASS utilisée dans les procédures d'instruction d'autres prestations. C'est le cas notamment de l'instruction des dossiers de RMI. Une partie au moins des services instructeurs demandent cette attestation. Cette pratique augmente les flux de gestion et retarde l'ouverture des droits RMI. Ce type d'usage se retrouve également au sein même de l'Unédic, puisque les dossiers d'allocation de fin de droits (prime de secours accordée aux allocataires en fin de droit d'assurance qui ne remplissent pas la condition d'activité de l'ASS) ne sont instruits qu'après le rejet du dossier de demande d'ASS.

# 4. ...et qui entraîne l'augmentation du nombre de rejets

L'examen des décisions montre un taux élevé de refus des admissions, entre 70 et 75 % des décisions, celui-ci ayant eu tendance à augmenter à partir de 2003.

La cause principale du refus d'admission est celle relative à la durée d'activité salariée nécessaire à l'ouverture de droits ; cependant l'importance des autres causes est minimisée par l'absence de comptage des causes multiples.<sup>46</sup>

Tableau 10 : Taux de rejet des dossiers d'ouverture de droits ASS<sup>47</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Décisions	392 759	350 449	396 900	588 484	484 940	594 674
Rejet	279 955	254 352	299 887	438 624	357 547	413 084
Taux de rejet	71,3 %	72,6 %	75,6 %	74,5 %	73,7 %	69,5 %
Dont activité	84,3 %	86,6 %	89,2 %	87,2 %	87,6 %	84,5 %
Dont ressources	11,9 %	11,4 %	10,4 %	12,4 %	11,8 %	14,7 %

Source: Unédic, calcul mission

Le taux de rejet varie cependant sensiblement d'une Assédic à l'autre, ainsi que le montre le tableau *infra*.

Tableau 11 : Analyse des taux de rejet par Assédic

	Total	Hors outre-mer
Minimum	63,98 %	63,98 %
Maximum	85,56 %	72,70 %
Écart-type	4,30 %	2,35 %
Médiane	69,02 %	68,18 %
Moyenne (*)	69,74 %	68,46 %
Premier quartile	67,07 %	66,87 %
Troisième quartile	70,84 %	70,16 %

Source : Unédic ; calcul mission

(\*) Rappel : la moyenne des taux peut ne pas être égale au taux moyen

Il semblerait que ces écarts dépendent notamment des conditions locales de dépôts de dossiers.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> En cas de rejet associant la condition d'activité et la condition de ressources le rejet est classé en insuffisance d'activité.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Taux de rejet calculé par le rapprochement des rejets sur le total des rejets et des accords, en excluant les dossiers ayant fait l'objet de classement sans suite ou d'annulation.

Une analyse du tableau *infra* montre en effet que le taux de dépôt des dossiers et leur taux de rejet sont positivement corrélés. Ainsi, la régression linéaire<sup>48</sup> du taux de rejet sur le taux de dépôt donne une droite de pente 0,25 : une réduction de 4 % du taux de dépôt conduirait en espérance à une baisse de 1 % du taux de rejet. Cette corrélation positive entre le taux de rejet et le taux de dépôt montre que les écarts de taux de rejet entre les différents départements peuvent ne pas être dus à des différences de rigueur dans l'appréciation des conditions, mais à des différences de comportement des demandeurs.

Tableau 12 : Taux de dépôt et taux de rejet par Assédic

Assédic	Nombre de dossiers déposés	Nombre de dossiers envoyés	Taux de dépôt	Taux de rejet
Aquitaine	37 718	53 410	70,62 %	68,71 %
Pays de la Loire	39 382	52 238	75,39 %	71,78 %
Sud-est francilien	25 083	35 013	71,64 %	66,94 %
Alsace	21 957	29 291	74,96 %	63,98 %
Alpes	25 724	42 118	61,08 %	69,06 %
Picardie	27 263	32 127	84,86 %	70,75 %
Pas-de-Calais	22 745	25 360	89,69 %	72,57 %
Bretagne	33 274	45 873	72,54 %	70,72 %
Vallée du Rhône et de la Loire	41 223	55 080	74,84 %	68,97 %
Cote d'Azur	27 175	39 946	68,03 %	67,64 %
Alpes-Provence	43 296	56 811	76,21 %	70,20 %
Centre	30 323	36 929	82,11 %	67,53 %
Limousin Poitou Charentes	27 799	35 673	77,93 %	66,50 %
Basse Normandie	18 522	21 932	84,45 %	69,91 %
Haute Normandie	26 743	30 656	87,24 %	70,87 %
Région Auvergne	16 400	18 291	89,66 %	67,45 %
Languedoc-Roussillon Cévennes	43 905	55 486	79,13 %	66,53 %
Midi-Pyrénées	33 887	43 717	77,51 %	67,54 %
Pays du nord	44 167	49 042	90,06 %	72,70 %
Franche-comté Bourgogne	32 451	41 917	77,42 %	69,25 %
Champagne-Ardennes	21 509	21 762	98,84 %	70,01 %
Paris	32 186	45 342	70,98 %	65,48 %
Ouest francilien	48 311	66 161	73,02 %	65,34 %
Est francilien	41 767	56 809	73,52 %	66,85 %
Lorraine	32 740	36 392	89,96 %	67,60 %
Région Corse	3 184	5 388	59,09 %	65,07 %
Région Guadeloupe	9 430	10 824	87,12 %	74,71 %
Région Martinique	9 075	10 132	89,57 %	74,32 %
Réunion	30 603	32 258	94,87 %	85,56 %
Guyane	2 866	3 406	84,15 %	77,53 %

Source : Unédic

Afin d'éviter cette surcharge de travail, il serait souhaitable de souligner davantage sur le formulaire les deux conditions fondamentales : activité et ressources. Il serait par exemple souhaitable qu'elles apparaissent en première page, précédant les premières questions.

Par ailleurs, puisqu'une des causes de dépôts de dossiers est la demande par certains organismes d'un rejet d'ASS comme pièce justificative pour ouvrir d'autres droits, la mission propose de supprimer l'envoi systématique de dossiers aux bénéficiaires de l'assurance chômage en fin de droits. Des dossiers seraient envoyés aux seuls bénéficiaires dont l'Assédic sait, par son système d'information, que la probabilité qu'ils remplissent la condition d'activité est élevée. Le nombre de jours d'activité stocké dans le système pourrait à cette fin être croisé par d'autres paramètres tels que l'âge, et fiabilisé par l'échange de données avec la CNAV sur les trimestres de carrière<sup>49</sup>. Les autres bénéficiaires recevraient une information sur l'ASS et ses conditions d'obtention, ainsi qu'une attestation de présomption d'« absence à l'ASS » dont ils pourraient se prévaloir auprès des services instructeurs des autres allocations.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Méthode des moindres carrés ordinaires.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> La mise en place de cet échange étant en tout état de cause souhaitable pour améliorer les contrôles lors de l'ouverture de droits.

# B. Mais le taux de qualité reste globalement satisfaisant

Les données du contrôle interne estiment le taux d'anomalie entre 1 et 7 % suivant les processus ASS contrôlés en 2005.

Tableau 13 : IQL en 2005 sur les processus ASS contrôlés

Processus ASS contrôlé	Nombre de contrôles réalisés	Nombre d'anomalies	IQL
Admissions	6 514	445	93,17 %
Reprises	844	27	96,80 %
Rejets	1 256	14	98,89 %
Questionnaire de renouvellement	1 712	67	96,13 %
Dossiers ACCRE	71	0	100,00 %

Source : Unédic

L'étude par la mission de 30 dossiers d'admission, 15 dossiers de rejets et 15 demandes de renouvellement dans chacune des trois Assédic visitées ne remet pas en cause les résultats du contrôle interne.

Cependant, le taux de qualité mesuré par le contrôle interne des Assédic peut être surestimé. En effet, les dossiers sont archivés par journée et par agent. Lors du contrôle d'un dossier d'admission, seule la prise de décision d'admission est contrôlée. L'enregistrement des périodes d'activités déjà comptabilisées dans le régime d'assurance-chômage (RAC) lors de la réception du dossier de demande d'admission (effectué par d'autres agents à des dates antérieures et dont la qualité a déjà potentiellement fait l'objet d'un contrôle interne à ce titre) ne fait pas l'objet d'un contrôle. Par conséquent, ce n'est pas le dossier du demandeur d'emploi qui est contrôlé (celui-ci n'existe pas physiquement mais est « éclaté » en différents endroits), mais seulement l'action d'un agent : la décision d'admission et la saisie des pièces justificatives envoyées concomitamment, qui ne sont généralement pas exhaustives.

# C. Des échanges d'information entre Assédic et allocataire à améliorer

#### 1. Le manque de pertinence des questions posées dans le formulaire de demande

En ce qui concerne la condition d'activité, il est demandé la durée de travail salarié précédant la fin du contrat de travail ayant déclenché l'ouverture de droits, et non la durée de travail salarié au cours des dix années précédant la fin du contrat de travail ayant déclenché l'ouverture des droits à l'assurance chômage.

Par ailleurs, le formulaire de ressources ne prévoit pas de mention particulière de l'allocation adulte handicapé (AAH) qui ne doit pas être retenue dans les ressources alors que la case « pensions » semble appeler la déclaration des sommes perçues au titre de l'AAH.

#### 2. Des questions inutiles

Le formulaire prévoit également que l'assuré indique s'il touche le RMI ou s'il a touché une allocation parentale d'éducation (APE), et dans ce cas à temps partiel ou temps plein. Or, ces données sont souvent mal renseignées (ainsi, plusieurs dossiers vus par la mission indiquaient « APE » sans mentionner le temps partiel ou le temps plein). Les agents rencontrés par la mission déclarent ne pas avoir l'utilité de ces données, qui ne sont d'ailleurs pas saisies dans le système d'information.

# 3. Un formulaire peu lisible pour l'allocataire

Le formulaire n'est pas accompagné d'une notice explicative<sup>50</sup>. Il indique de manière peu lisible que seules les activités antérieures à la rupture du contrat ayant donné lieu à indemnisation en assurance sont prises en compte, ce qui conduit un grand nombre d'assurés à proposer des activités postérieures pour le calcul des cinq ans.

En outre, il ne donne pas d'explication spécifique aux jeunes qui, par nature, ne peuvent facilement remplir la condition d'activité et ne comprennent pas l'application de cette règle à leur cas.

Les ressources d'activité de la période ne sont pas comptabilisées dès lors que l'activité est interrompue le jour de la fin de droit en assurance chômage. Ainsi, une personne est traitée différemment selon qu'elle interrompt son activité :

- quelques jours avant l'ouverture de droit (quitte à la reprendre quelques jours après), les ressources salariales n'étant alors pas comptabilisées ;
- ou quelques jours après, les ressources salariales étant alors comptabilisées ;

Cette subtilité est précisée de manière peu lisible dans le formulaire<sup>51</sup>.

# 4. La notification de rejet doit être plus explicative

La notification reprend en motif explicatif les motifs-types de l'applicatif informatique qui sont peu précis. Le rejet pour condition de ressources mériterait d'être plus détaillé pour rappeler le caractère différentiel de la prestation.

La notification n'indique pas la possibilité de recourir au service des réclamations de l'Assédic. En revanche, elle rappelle, comme c'est la règle, la possibilité d'effectuer un recours gracieux mais sans rappeler le sens de ce type de recours. Ce « recours gracieux » étant généralement interprété comme un « recours en grâce », il est donc utilisé pour tenter d'obtenir des dérogations. Cet usage accroît par conséquent sensiblement le flux des dossiers devant être instruits inutilement par les DDTEFP.

# D. Le traitement des dossiers peut être amélioré

# 1. Un traitement hétérogène des conditions de ressources

Bien que l'ASS soit une allocation d'État, des disparités géographiques de traitement existent entre Assédic.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Une information existe, mais il ne s'agit pas d'une véritable notice explicative associée au formulaire. En outre, cette information n'est pas jointe au dossier de demande d'ouverture de droit. Les allocataires potentiels peuvent la consulter sur le site internet de l'Unédic ou la demander dans un Assédic, mais ne sont pas informés de son existence.
<sup>51</sup> Il est également surprenant que pour la condition de durée d'activité antérieure, un même travail soit comptabilisé différemment, selon qu'il a été effectué en CDD ou bien en intérims successifs, les week-ends étant par exemple comptabilisés dans la durée d'activité dans le premier cas et non dans le second.

Ainsi, concernant les conditions de ressources, le montant de ressources retenu pour l'ouverture des droits et le calcul du montant de l'allocation diffère selon les Assédic :

- à Paris et dans le Pas-de-Calais, l'agent procède à une vérification de la cohérence entre le montant déclaré sur le formulaire et celui figurant sur l'avis d'imposition. Si l'écart est inférieur à 20 %, le montant indiqué sur le formulaire est retenu. Dans le cas contraire, l'Assédic demande des pièces justificatives (et dans le Pas-de-Calais, le dossier est transmis à la DDTEFP);
- en Franche-Comté Bourgogne, en cas de divergence entre la déclaration et l'avis d'imposition, l'agent retient le montant le plus élevé. Ceci est avantageux pour l'État, mais comme l'avis d'imposition ne porte pas sur la même période que les ressources qui devraient être considérées, il ne peut à lui seul infirmer la déclaration. En outre, le demandeur n'est pas informé de ce choix, y compris lorsque cela a un impact sur son droit.

# 2. Une démarche de prévention des fraudes sur justificatifs à renforcer

La mission a pu constater que certains dossiers d'admission n'ont donné lieu à aucun signalement spécifique par l'agent les ayant traités alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'un signalement pour suspicion de fraude<sup>52</sup>. Ceci est notamment dû à l'absence de consignes formalisées données aux agents portant sur la transmission de dossiers douteux à la cellule de répression des fraudes. Il serait souhaitable de formaliser et de mettre en œuvre de telles consignes.

#### 3. L'absence de suivi des délais de traitement

Les délais de traitement ne sont pas suivis. Le suivi national prévoit des indicateurs sur la qualité de service de demandes avec un suivi du nombre de dossiers ouvert avec retard uniquement pour le régime d'assurance chômage.

#### E. Des points d'amélioration du système d'information des Assédic

Le système d'information est en cours de refonte. Le « Nouveau Cœur Prestation » (NCP) devrait être mis en place progressivement au cours de l'année 2007. Ainsi, fin 2007, certains des dysfonctionnements identifiés par la mission et repris *infra* devraient avoir disparu.

# 1. Un déficit de fonctionnalités

Le système d'information détermine le nombre de jours d'activité en additionnant les différentes périodes d'activité salariée. Toutefois, le système d'information ne tient pas compte des cas de chevauchement (deux emplois en temps partiel au cours de la même journée par exemple).

Il ne distingue pas non plus l'activité salariée rentrant dans le calcul de la condition d'activité des périodes d'activité non salariée qui ne doivent pas être prises en compte.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Ainsi, la mission a pu observer un dossier qui aurait dû interpeller l'agent (bulletins de salaires identiques issus de deux entreprises différentes, aux numéros SIRET inconnus de la base de l'Assédic, et qui permettaient de franchir juste le cap des cinq ans) mais qui n'a suscité aucun traitement différencié.

Le calcul doit alors être fait manuellement par l'agent, ce qui est source de perte de temps et d'erreurs potentielles.

#### 2. Des blocages contre-productifs

En cas de transmission de dossiers à la DDTEFP pour cause de dépôt tardif, après le retour de la décision d'ouverture de droits de la DDTEFP, le système d'information est toujours bloqué. Il faut donc modifier fictivement la date de dépôt du dossier pour qu'elle devienne antérieure au délai de deux mois, puis enregistrer l'ouverture de droits, et, enfin, recorriger la date de dépôt du dossier pour conserver la bonne date.

Par ailleurs, le système d'information ne permet pas de prendre en compte des évènements particuliers. A titre d'exemple, dans le cadre des entretiens réalisés par l'ANPE fin 2005 avec les allocataires de l'ASS, cette dernière a mis en place un stage de formation non rémunéré pour 5 000 allocataires. L'ANPE, la DGEFP et l'Unédic avaient convenu que la déchéance quadriennale ne s'appliquerait pas à ces 5 000 allocataires. Or, au retour de formation, le système d'information des Assédic n'a pas permis la reprise des droits pour les allocataires dont les droits ASS avaient été ouverts plus de quatre ans auparavant.

# 3. Un manque de sécurités

En cas de discordance entre le nombre de jours cumulés calculé par le système d'information dans le dossier d'activité, et le nombre de jours d'activité reportés dans le dossier ASS, le système d'information émet un message d'alerte mais l'agent peut passer outre. En cas de forçage, il n'est pas prévu dans le système d'information l'édition d'une liste des forçages effectués qui serait revue par un responsable. Les éventuelles erreurs ne peuvent donc être détectées qu'à l'occasion du contrôle interne, qui est fondé uniquement sur des échantillons aléatoires. De manière générale, il n'existe guère de garde-fou permettant de détecter et de corriger des décisions erronées de l'agent liquidateur.

#### 4. Des informations utiles au suivi, qu'il est difficile d'extraire du système

Certaines données ne sont pas accessibles dans les données de suivi statistique national, même si elles peuvent être reconstituées au niveau local à partir de requêtes « infocentre ». Il s'agit notamment de l'origine des demandes d'allocation (fin d'assurance ou autre origine), du nombre de renouvellements d'ASS, de l'identification des décisions à la suite des renouvellements, du nombre de rejets de reprise d'ASS, du nombre de transferts de dossier d'ouverture de droit pour avis à la DDTEFP ayant débouché sur un rejet et motifs, des délais de traitement.

# F. Une intervention des DDTEFP dans la gestion des dossiers individuels qui devrait être suivie, réduite, et homogénéisée

#### 1. Un suivi déficient des dossiers transmis à la DDTEFP

Le système d'information de l'Assédic ne permet pas un suivi quantitatif du nombre de dossiers transmis à la DDTEFP, par motif. En effet, les dossiers transmis pour décision (dépôt tardif de dossier, dossier douteux) ne sont pas distingués des décisions de rejet (cf *infra*), et sont tous typés dans la catégorie « transfert DDTEFP ». D'une manière générale, les dossiers transmis par l'Assédic à la DDTEFP sont les produits issus du système d'information Unédic avec des motifs standardisés parfois peu lisibles.

La comparaison des statistiques d'« admissions DDTEFP » avec les registres tenus par les DDTEFP visitées a montré que la comptabilisation des accords DDTEFP était peu fiable. Certains dossiers transférés aux DDTEFP sont ainsi soldés puis réouverts lorsque la décision de la DDTEFP est prise. L'accord d'ouverture de droit est alors enregistré comme un accord Assédic et non DDTEFP.

Tableau 14: Proportion des dossiers transmis aux DDTEFP

	Constats dans les DDTEFP visitées
Part des dossiers d'admission et de renouvellement transmis aux DDTEFP	Entre 1,4 et 3 %
- dont dépôt tardif	2/3
- dont doute	1/3
Taux de rejet des DDTEFP	Autour de 30 %

Source: Mission

#### 2. La fiction des rejets prononcés par le DDTEFP

Juridiquement, les admissions sont prononcées par l'Assédic et les rejets par le DDTEFP. Toutefois, les réponses au questionnaire envoyé aux DDTEFP corroborent les observations de la mission: en pratique, les rejets sont, après instruction, prononcés par l'Assédic<sup>53</sup>, le plus souvent en l'absence de convention entre les deux entités. Il arrive, dans quelques départements, que le DDTEFP vise une liste de rejet ou bien signe chaque dossier de rejet sans vérification<sup>54</sup>.

#### 3. Des pratiques et des traitements différents suivant les départements

Lorsqu'un dossier est déposé tardivement après la date de fin d'indemnisation à l'assurance-chômage, l'Assédic transmet le dossier à la DDTEFP. Le manuel juridique de l'Unédic, évoque la notion floue de « quelques semaines » non précisée par une directive nationale. Le système d'information de l'Assédic bloquant toute ouverture de droits au delà d'un délai de deux mois, celui-ci est retenu dans la pratique.

Les dépôts tardifs étant parfois interprétés comme indicateurs de doute sur la recherche d'emploi, ils peuvent susciter des entretiens avec les demandeurs. Des pratiques différentes ont été observées par la mission : à Paris, l'assuré n'est pas systématiquement convoqué, alors qu'en Côte d'Or, tous les demandeurs concernés sont convoqués. En Pas-de-Calais, seuls les dossiers tardifs inférieurs à six mois font l'objet d'une convocation du demandeur.

Les pratiques diffèrent également concernant la date d'ouverture des droits : à Paris et dans le Pas-de-Calais, les droits sont ouverts à la date où le dossier est complet, alors qu'en Côte d'Or, l'ouverture des droits est accordée à la date de fin d'indemnisation en ARE.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Les notifications de rejets rappellent bien en revanche que la décision appartient au directeur départemental du travail et indiquent : « C'est pourquoi le directeur départemental du travail ne peut pas vous accorder cette allocation ».

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Dans un département, la DDTEFP procède à une analyse rapide des dossiers qui lui sont présentés par l'Assédic, les conditions d'activités et de ressources étant pré-instruites par l'Assédic.

# 4. Le traitement des dossiers tardifs et douteux devrait être homogénéisé et confié aux Assédic

Compte tenu de l'ancienneté de la prestation et de l'expérience acquise, une partie importante des cas particuliers qui justifiaient une intervention de l'État est réglée aujourd'hui par une doctrine locale qui pourrait être appliquée par les Assédic. Le lien entre gestion ASS et contrôle de la recherche d'emploi peut par ailleurs être maintenu, sans qu'une intervention préalable dans la décision soit prévue. Enfin, le contrôle sur les dossiers individuels peut être maintenu à travers la gestion des recours. Dès lors, le retrait des services déconcentrés de la gestion de dossiers individuels, à l'instar de ce qui a été fait pour la plupart des prestations sociales, est aujourd'hui justifié.

La mission propose qu'un travail de formalisation de la doctrine des DDTEFP soit entrepris en lien entre la DGEFP, les DDTEFP et les Assédic, par une mise à jour du guide de gestion de la DGEFP. Celui-ci serait transmis pour application à l'Unédic.

Sur cette base, une réforme des compétences de gestion de la prestation pourrait être mise en place dans le cadre de la convention. Celle-ci devrait tout d'abord régulariser la pratique actuelle de gestion des rejets en en confiant explicitement la responsabilité aux Assédic. Le traitement des dépôts tardifs pourrait également être confié à l'Unédic, les DDTEFP recevant, pour l'exercice de leur activité de contrôle de la recherche d'emploi, la liste des allocataires concernés. Pour les cas douteux, dont le nombre devrait diminuer du fait de la formalisation de la doctrine, la mission estime qu'il serait souhaitable de supprimer les transmissions à la DDTEFP, celles-ci pouvant être amenées à intervenir par la voie du recours gracieux ou contentieux.

#### III. LA GESTION DES INDUS

# A. Un nombre important d'indus mêlant des effets de rétroactivité ou de retard d'information et des fraudes

En 2005, la gestion de l'ASS a généré plus de 35 M€ d'indus, qui représentent 1,78 % du montant total d'allocations versées. Ces indus sont en partie liés à l'impact de décisions rétroactives<sup>55</sup> et aux changements de situation des assurés, notamment par reprise de travail ou arrêt maladie. Leur importance s'explique par la complexité de la prestation, qui permet notamment le cumul ASS/travail et par des retards dans l'information de l'Assédic. Près de la moitié des indus détectés le sont grâce à des informations transmises à l'Assédic par l'allocataire lui-même (par exemple un bulletin de salaire). Une partie significative de ces indus correspond néanmoins à de la fraude, qui se traduit notamment par la non déclaration de revenus issus d'une reprise de travail.

Tableau 15 : Évolution de la détection des indus ASS

Données nationales ASS	2003	2004 (*)	2005	Var 03/05
Montant d'allocations versées (en millions d'euros)	2 003	2 016	1 989	- 14 %
Montant des indus détectés au cours de l'année (en euros)	33 739 743	110 177 010	35 137 174	4 %
Ratio « indus détectés / allocations versées »	1,68 %	5,47 %	1,78 %	-

Source: Unédic - DFI

(\*) l'année 2004 n'est pas représentative du montant et du taux moyen d'indus détectés en raison de l'impact de l'évènement non récurrent des « recalculés ».

 $<sup>^{55}</sup>$  Sanctions rétroactives des DDTEFP sur le contrôle de la recherche d'emploi.

Le principal motif d'indus est le cumul de l'ASS avec un revenu lié à une reprise d'activité<sup>56</sup>. Toutefois, les sanctions rétroactives prises par l'ANPE ou la DDTEFP pour défaut de recherche d'emploi pouvaient encore constituer en 2005 une source importante d'indus (à titre d'exemple, cela représenterait environ 30 % des indus ASS détectés en nombre, et un quart en montant, à l'Assédic de Franche-Comté Bourgogne). La pratique des décisions rétroactives devrait disparaître en 2006 selon les instructions données par l'ANPE et la DGEFP.

Si le tableau suivant présente la répartition par motif des indus de l'ensemble du régime de solidarité, les données obtenues dans les Assédic visitées par la mission montrent que ces proportions restent globalement valables dans le cas particulier de l'ASS. Cependant, cette terminologie des motifs d'indus introduite dans le système d'information n'est pas univoque<sup>57</sup>, et pourrait être améliorée.

Motif d'indus % nombre % montant Montant moyen 46.5 % Cumul travail 294 € - dont sanction 1,5 % 590 € 4,5 % 4,7 % 393 € Maladie 1,2 % 1,1 % 344 € Formation Actualisation 22.3 % 17.5 % 293 € Modification des éléments constitutifs du droit 10,0 % 17,4 % 647 € 22,7 % Autres 15,4 % 549 € 100,0 % Total 100.0 % 374 €

Tableau 16 : Motif des indus du régime national de solidarité (\*)

Source: Unédic

# B. La détection des indus pourrait être améliorée

#### 1. L'impossibilité d'une affiliation dans plusieurs Assédic

Depuis 2005, la mise en place d'un annuaire national des allocataires permet d'empêcher totalement l'affiliation d'un même allocataire dans plusieurs Assédic. La mise en place de cette procédure a conduit à mettre en évidence l'existence de doublons conduisant en partie à des doubles paiements. L'impact financier du rapprochement sur l'ASS n'a pas été communiqué à la mission.

## 2. Des échanges de données avec les autres organismes sociaux...

L'Unédic a mis en place des échanges de données avec les organismes de sécurité sociale du régime général (CNAF, CNAMTS, CNAVTS) à l'exception des URSSAF (l'Unédic est cependant partenaire de la déclaration unique d'embauche (DUE) gérée par les URSSAF) et des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO). Gestionnaire pour le compte de l'État du fichier des relevés mensuels de missions des entreprises de travail temporaire (ETT), l'Unédic croise ces données avec celles des ETT. Elle teste actuellement un nouveau dispositif qui permettra de remplacer les attestations d'employeur des ETT et d'intégrer directement les données de travail des ETT dans la fiche de carrière des assurés. Aucun échange de données n'est en revanche en place avec les services fiscaux.

<sup>(\*)</sup> le régime national de solidarité regroupe l'ASS et d'autres allocations de solidarité. Les indus ASS représentent plus des deux tiers des indus du régime national de solidarité.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> L'ASS est une allocation qui peut être cumulée avec des revenus d'activité. Elle est toutefois différentielle et tout cumul doit donc être déclaré lors de l'actualisation.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> À titre d'exemple, un indu provoqué par le cumul de l'ASS et d'une activité non déclarée (respectivement d'une perception d'indemnité journalière) peut être codée en « cumul travail » (respectivement « maladie »), mais également en « actualisation » ou encore en « modification d'éléments constitutifs du droit ».

# 3. ...qui visent majoritairement à alimenter les organismes concernés avec les données Unédic et non l'inverse

C'est le cas notamment pour les échanges avec les organismes de sécurité sociale. Dans cette catégorie d'échanges, seul l'échange avec la CNAMTS permet, sur la base de transferts hebdomadaires, de contrôler l'éventuelle perception d'indemnités journalières par un bénéficiaire de l'ASS. En revanche, les échanges avec la CNAF ne portent pas sur les ressources, et les échanges avec la CNAVTS ne portent pas sur les durées de carrière, deux informations qui pourraient être utiles à la vérification des conditions d'ouverture de droits à l'ASS.

# 4. Les échanges sur les reprises de travail ne concernent que l'intérim

La gestion du fichier ETT et ses développements en expérimentation permettent d'avoir une très bonne vision des reprises de travail en mission d'intérim. Les autres reprises de travail ne font cependant l'objet d'aucun échange. L'Unédic, bien que membre du projet DUE, n'exploite pas les fichiers détaillés alors que ceux-ci lui permettraient de détecter l'ensemble des reprises de travail.

La convention Unédic 2006 prévoit la mise en place d'une déclaration nominative trimestrielle des salariés employés par les entreprises soumises à cotisation. Cette donnée devrait permettre à terme un contrôle direct au sein des bases de données Unédic des situations d'activité des bénéficiaires de prestations et donc un contrôle de la reprise d'activité, rendant moins utile un échange de données avec les URSSAF.

Tableau 17 : Synthèse des échanges de données entre l'Unédic et d'autres organismes

Organisme	Utilité d'un échange de données pour la gestion ASS	Existence d'un échange de données avec l'organisme ?	Porte-t-il sur données utiles à la gestion de l'ASS ?	Observation
CNAF	Contrôle des ressources et situation familiale	Oui	Non	Base ressources différence ; vérification systématique des déclarations d'impôts papier
CNAMTS	Arrêts maladie et invalidité	Oui	Oui sur arrêts maladie ; non sur invalidité	
CNAVTS	Durée d'activité dans les 10 ans ; présence de 160 trimestres pour passage en AER	Oui	Non	Un trimestre validé CNAV n'est pas équivalent à un trimestre d'activité
URSSAF	Reprise d'activité professionnelle	Non	Non	
Services fiscaux	Ressources	Non	Non	Demande systématique des déclarations d'impôts
ETT	Reprise d'activité	Oui	Oui	

Source : Mission

## 5. La fréquence de ces échanges a un impact sur l'existence même des indus

Lors de la détection, les indus sont alors identifiés et calculés automatiquement par le système d'information, l'agent devant valider cette proposition.

Les échanges de données avec les ETT interviennent après versement de l'allocation<sup>58</sup>, donc génèrent un éventuel indu si l'allocataire n'a pas signalé sa reprise d'activité. En revanche, les échanges de fichiers avec les CPAM sont réalisés avec une fréquence hebdomadaire, et permettent par conséquent de prendre en compte les éventuelles indemnités journalières avant versement de l'allocation, et d'éviter de constater un indu, ce qui explique la faible proportion d'indus dus à un cumul « sécurité sociale » (cf. *supra*).

# C. Une procédure de recouvrement dont l'efficacité pourrait être renforcée

Les indus de l'ASS font l'objet d'un recouvrement amiable par les Assédic, pendant une durée maximale de six mois. Les dossiers d'indus sont transmis, à l'issue de la phase amiable ou plus rapidement, aux DDTEFP pour recouvrement contentieux par les trésoreries générales.

La pièce jointe n°1 de la présente annexe décrit en détail la procédure de recouvrement des indus, notamment celle de recouvrement amiable, et présente les constats détaillés et les zones de risque identifiés par la mission.

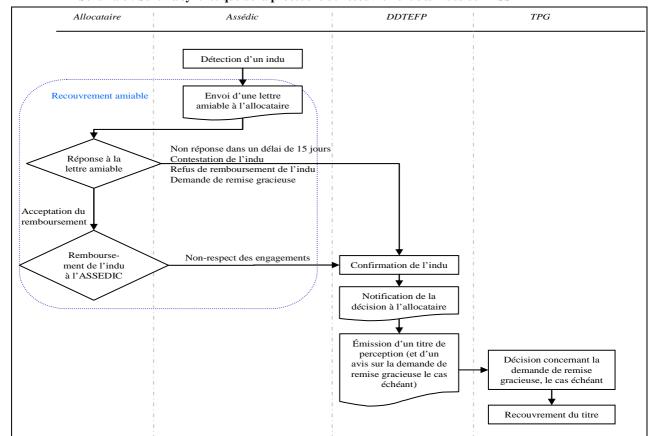


Schéma 6 : Schéma synthétique de la procédure de recouvrement des indus de l'ASS

<sup>&</sup>lt;u>Sources</u>: Manuel de la réglementation du chômage - dispositifs gérés pour le compte de l'État - Tome 3 – Unédic & réglementation relative au régime de solidarité – allocation de solidarité spécifique – juillet 2001 – DGEFP & mission

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Le paiement de l'ASS du mois M intervient au mois M+1 jusqu'au 18 de ce mois. Or, les ETT envoient leurs fichiers entre le 20 et le 23 du mois M+1, et le croisement de fichiers a lieu le 29 du mois M+1.

#### 1. Un taux de recouvrement global des indus ASS détectés de l'ordre de 57 %

Le taux de recouvrement amiable des indus ASS par les Assédic s'élève à 46,52 % en 2005.

Tableau 18 : Évolution du recouvrement amiable des indus ASS par les Assédic

	2003	2004 (*)	2005
Montant des indus détectés au cours de l'année (en euros)	33 739 743	110 177 010	35 137 174
Ratio « indus / prestations »	1,69 %	5,49 %	1,78 %
Indus recouvrés par l'Assédic au cours de l'année	16 411 821	87 511 877	16 344 794
Ratio « indus détectés pendant l'année N / indus recouvrés par l'Assédic pendant l'année N » (**)	48,64 %	79,43 %	46,52 %

Source : Unédic

Ce taux de recouvrement de 46,52 % des indus ASS est inférieur à celui de l'ensemble des indus du régime de solidarité, qui s'élève à 53,7 %.

Concernant le recouvrement des indus ASS par les trésoreries générales, qui ne sont pas isolés des autres indus de solidarité émis par les DDTEFP, il n'est pas possible d'obtenir des données permettant de déterminer un taux de recouvrement national. Au regard des visites de la mission, il peut être estimé à environ 20 %, ce qui, compte tenu de la nature des créances et des délais de transmission des titres, montre un suivi rigoureux de ces cotes.

Tableau 20 : Taux de recouvrement au 31/12/N des indus d'allocations dont le titre a été émis par la DDTEFP et pris en charge au cours de l'année N

Année	Paris	Côte d'Or	Pas-de-Calais
2004	21,93 %	30,77 %	nd
2005	22,49 %	12,94 %	23,47 %

Source : Trésoreries générales de Côte d'Or et du Pas-de-Calais ; recette générale des finances à Paris

La combinaison du recouvrement des indus par les Assédic puis par les trésoreries générales conduirait à un taux de recouvrement global compris entre 55 et 60 % (56,66 % <sup>59</sup>).

<sup>(\*)</sup> l'année 2004 n'est pas représentative du montant et du taux moyen d'indus détectés en raison de l'impact de l'évènement non récurrent des « recalculés ».

<sup>(\*\*)</sup> les montants d'indus détectés évoluent peu d'une année sur l'autre à l'exception de cet évènement, et celui-ci ayant eu lieu au début de l'année 2004 (les indus suscités qui ont été récupérés par les Assédic l'ayant donc été avant la fin de l'année 2004), le ratio présenté dans la dernière ligne pour les années 2003 et 2005 est un estimateur fiable du taux de recouvrement réalisé par les Assédic

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Cf. pièce jointe n°4 au rapport.

### 2. Des difficultés liées à l'applicatif

a) Une classification déficiente des motifs et des origines d'indus

Les origines et motifs d'indus inscrits dans le système d'information, dans la lettre de notification à l'allocataire, et dans le dossier transmis à la DDTEFP le cas échéant, sont insuffisamment explicites, ce qui nuit à leur recouvrement, à l'efficacité de l'analyse de la DDTEFP, et au suivi statistique des indus. Plusieurs dysfonctionnements sont ainsi causés :

- lors de la détection d'un indu, le système d'information code automatiquement son motif. Or, le motif codé correspond à la dernière opération enregistrée par SIGMA/ALADIN sur le dossier de cet allocataire, qui peut être postérieure à la cause de l'indu et dans ce cas ne pas correspondre à celle de l'indu. L'agent peut revenir sur ce codage automatique, mais ne le fait généralement pas. Ceci est source d'une codification incorrecte des motifs d'indus ;
- un même motif peut désigner des situations distinctes. À titre d'exemple, le motif « erreur allocataire » peut provenir d'une actualisation erronée, mais également d'un défaut de recherche d'emploi impliquant la radiation de l'allocataire par l'ANPE;
- le motif « radiation temporaire » n'existe pas. Il est donc codé en « radiation définitive », ce qui génère une incompréhension pour l'allocataire lors de la réception de la lettre amiable ;
- parmi les dossiers d'indus observés, l'un d'entre eux indiquait une origine ANPE. Il s'agissait en réalité d'un dossier pour lequel la DDTEFP avait procédé à une sanction rétroactive qu'elle ne pouvait saisir dans le logiciel (l'allocataire avait depuis été radié puis réintégré dans divers régimes à plusieurs reprises). Afin de supprimer les droits pour entraîner la détection d'un indu, l'agent de l'Assédic avait donc modifié le paramètre « chômage attesté » en « abandon de pointage ». Ceci implique la détection par le SI d'une « modification de pointage », qui code alors automatiquement la provenance en « ANPE ».

#### b) L'impossibilité d'annuler un indu

Lorsque l'indu se révèle injustifié, le système d'information ne permet pas son annulation : l'agent doit donc émettre un deuxième paiement pour le solder, tout en demandant au système d'information de le récupérer intégralement avant versement ; si l'agent oublie de faire cette manipulation, le deuxième paiement peut être versé à l'allocataire et entraîner un indu. L'Assédic n'est pas en mesure d'éditer un listing des opérations ayant ainsi fait l'objet de deux paiements au titre de la même période. Ces doubles paiements éventuels ne sont donc pas contrôlés. Les DDTEFP indiquent être régulièrement saisies d'indus à ce titre.

c) La transmission automatique du dossier d'indu à la DDTEFP, alors même qu'un échéancier peut être en cours

Lorsqu'un recouvrement amiable d'indu est en cours suite à un accord entre l'Assédic et l'allocataire sur un échéancier, dès lors que le sixième mois après la constatation de l'indu est atteint, le dossier est automatiquement transmis par le système d'information à la DDTEFP. L'Assédic s'en retrouve donc dessaisi, ce qui est contraire aux dispositions du manuel juridique de l'Unédic.

Dans le même temps, ceci génère une incompréhension de l'allocataire, un délai supplémentaire dans le recouvrement de l'indu, voire le risque que l'échéancier soit abandonné par la DDTEFP.

#### 3. Des traitements hétérogènes...

#### a) ... concernant la mise en œuvre de la compensation conventionnelle

Conformément à la réglementation, les consignes nationales sont de ne pas récupérer un indu d'ASS sur les allocations suivantes, sans autorisation explicite de l'allocataire. Or, à Paris, les indus résultant d'un cumul d'activité ou d'indemnités de sécurité sociale avec l'ASS sont précomptés directement sur les allocations à venir, sans en informer au préalable l'allocataire.

# b) ... concernant les échéanciers et les dates de transmission effectives aux DDTEFP

La lettre amiable notifiant un indu à l'intéressé est systématiquement accompagnée d'un échéancier à l'Assédic de Paris, ce qui n'est jamais le cas en Franche-Comté Bourgogne ni dans le Pas-de-Calais. En revanche, l'allocataire peut négocier un échéancier avec l'Assédic en Franche-Comté Bourgogne et dans le Pas-de-Calais mais pas à Paris.

En outre, lors de l'envoi au bénéficiaire de l'indu de la lettre l'informant que son dossier est transmis à la DDTEFP trois semaines après sa détection, l'indu est soldé dans le système d'information de l'Assédic et le dossier de l'indu doit être transmis physiquement à la DDTEFP. L'Assédic de Paris applique effectivement cette procédure, mais celle de Franche-Comté Bourgogne retient le dossier physique une semaine de plus afin de pouvoir s'en ressaisir plus facilement si le bénéficiaire de l'indu vient régulariser sa situation suite à la réception de la lettre. L'Assédic du Pas-de-Calais, quant à elle, ne transmet qu'une liste informatique des indus, selon un rythme irrégulier qui ne permet pas à la DDTEFP d'avoir l'assurance que l'ensemble des indus lui ont été transmis.

La comparaison des taux de recouvrement des indus montrent qu'il est légèrement supérieur en Franche-Comté Bourgogne (65 % en nombre et 47 % en montant) qu'à Paris (61 % en nombre et 41 % en montant). Il n'est toutefois pas possible d'isoler les deux effets (proposition automatique d'échéancier sur cinq mois d'une part, et possibilité de négociation d'un échéancier sur une durée plus longue d'autre part) l'un de l'autre afin de déterminer leur impact quantitatif sur le taux de recouvrement amiable. Ces deux effets peuvent en tout état de cause être biaisés par des écarts dans le tissu sociologique des régions analysées.

# 4. Une sous-émission des titres de perception par les DDTEFP

La DDTEFP ordonnance les indus à destination de la trésorerie générale en fonction du montant de l'indu. Dans la plupart des départements, ils ne sont ordonnancés qu'au delà d'un certain seuil, dont le niveau varie fortement d'un département à l'autre : à titre d'exemple, ce seuil s'élève à 30 €en Côte d'Or, 100 €à Paris et 381 €dans le Pas-de-Calais. Le questionnaire envoyé aux DDTEFP montre que ce seuil peut varier de 14,25 € (i.e. une allocation journalière) à 800 € Ces seuils sont le plus souvent proches d'une trentaine d'euros, et excèdent rarement 150 € Le taux de sous-émission à Paris s'établit à 3,4 % des restes à recouvrer après procédure amiable (cf. pièce jointe n°4 au rapport).

#### 5. Des délais de transmission qui nuisent à l'efficacité du recouvrement

Les délais séparant la détection d'un indu de sa prise en charge par la trésorerie générale doivent être raccourcis.

Le délai moyen total entre la constatation de l'indu par l'Assédic et l'émission des titres par les DDTEFP est ainsi proche de neuf mois à Paris, et est supérieur à dix mois tant en Côte d'Or que dans le Pas-de-Calais, d'après les échantillons analysés par la mission dans les trésoreries générales de ces départements.

#### a) Des délais dus parfois aux Assédic...

À Paris par exemple, la plupart des dossiers d'indus analysés par la mission n'ont été transmis qu'au bout de cinq mois alors même que les assurés n'avaient pas répondu à la proposition d'échéancier. Un même dossier analysé à la recette générale des finances (RGF) contenait deux indus traités selon ces deux procédures « opposées » : transmission au bout de trois semaines et transmission au bout d'un mois. Il serait souhaitable que les dossiers pour lesquels le bénéficiaire d'indu ne répond pas aux courriers de l'Assédic soient transmis sans attendre cinq mois.

#### b) ...et souvent aux DDTEFP

Aux délais de transmission des indus par les Assédic aux DDTEFP (qui sont pour partie inévitables puisque les Assédic doivent tenter un recouvrement amiable des indus), s'ajoutent les délais compris entre la réception du dossier d'indu par la DDTEFP et l'ordonnancement des titres, qui contribuent à accroître la difficulté du recouvrement.

Les délais des DDTEFP s'expliquent en partie par les défauts du système d'information des DDTEFP (GBC), qui ne permet pas l'ordonnancement des titres de perception entre le mois de novembre et le mois de mars.

Cette absence de fluidité dans l'émission de titres est de nature à compromettre le recouvrement des créances. En effet, l'efficacité du recouvrement est fortement corrélée à la rapidité des mesures d'exécution.

### 6. Une information de l'allocataire qui devrait être améliorée

Dans certaines Assédic, la lettre amiable de notification d'indu aux allocataires contient des ambiguïtés relatives au mode de recouvrement, suggérant qu'il pourra être effectué sur les allocations à venir en absence d'accord explicite de l'assuré. Elle indique en effet qu'« en l'absence de réponse dans un délai de quinze jours à compter de la réception de ce courrier, nous retiendrons sur vos allocations une somme correspondant au barème légal en vigueur, conformément aux articles R-145-2 et R-145-3 du code du travail ». Or, lesdits articles ne sont pas explicites à ce sujet. De plus, ce type de recouvrement n'est parfois pas mis en œuvre (cf. supra § 3, a). Il serait donc souhaitable de clarifier cette formulation.

Par ailleurs, en raison des déficiences du système d'information évoquées *supra*, le motif de l'indu figurant sur la lettre de notification peut ne pas correspondre à la réalité. Ceci est source d'incompréhension pour l'allocataire.

## IV. LE CONTRÔLE A POSTERIORI DES OPERATIONS DE GESTION

# A. Une méthodologie nationale de contrôle interne relativement structurée...

# 1. L'Unédic a défini une méthodologie nationale

Un référentiel de contrôle interne, RCIQT, a été mis en place par l'Unédic. Au départ principalement géré par les Assédic, il a été ensuite rattaché à la direction du réseau de l'Unédic. En 2005, il a été transféré dans un nouveau service « prévention des fraudes et contrôle interne », directement rattaché à la direction générale adjointe « gestion et contrôles ».

Le service « prévention des fraudes et contrôle interne » apporte un appui méthodologique et assure un suivi des plans de contrôle. Les Assédic restent néanmoins maîtres de la définition et de l'exécution de ce plan. Chaque Assédic dispose d'un « pilote du contrôle interne » chargé de proposer un plan de contrôle interne et de suivre sa mise en oeuvre.

## 2. Mais les méthodes de contrôle interne différent suivant les Assédic

Le contrôle est lui-même exécuté au sein de chaque site avec des méthodes différentes suivant les Assédic en termes de :

- nombre de personnes habilitées au contrôle interne et étendue des habilitations (générale ou réservée à certains processus) ;
- internalisation du contrôle (pratique le cas échéant du contrôle croisé des dossiers d'un site par les contrôleurs d'un autre site).

Dans certaines institutions, les contrôleurs internes sont eux-mêmes soumis à un dispositif de contrôle du contrôle, une sélection de dossiers contrôlés étant revue par les contrôleurs interne d'un autre site.

# 3. Une construction du plan de contrôle méthodologiquement encadrée mais qui laisse une marge de manœuvre locale très importante

Le référentiel RCIQT est un dispositif d'aide à la construction et de suivi du plan de contrôle des Assédic. Le RCIQT recense 90 processus à contrôler dans le secteur des demandeurs d'emploi (et 80 processus dans le secteur des employeurs) dont cinq concernent l'ASS.

Le service « prévention des fraudes et contrôle interne » élabore une analyse de risque par processus. Cette analyse est transmise à la direction générale adjointe du réseau qui la transforme en mode opératoire pour les Assédic. Ainsi, depuis 2005, le RCIQT est accompagné d'une directive nationale de contrôle interne qui fournit des orientations générales sans imposer de contrainte minimale aux Assédic.

Pour chaque processus à contrôler, l'analyse de risque associe plusieurs facteurs de risque nationaux ou locaux dont le poids est équivalent. Chaque facteur est coté de 3 (fort) à 1 (faible) :

- facteurs nationaux : complexité technique, niveau d'informatisation, enjeu financier ;
- facteurs locaux : compétences nécessaires, population soumise au traitement60, résultats « contrôle interne année précédente » sur le processus61, enjeux liés aux orientations nationale et locale.

La combinaison des facteurs conduit à attribuer à chaque processus une « note » de risque allant de 2 à  $52^{62}$ .

Parallèlement le système propose un échantillon de dossiers à contrôler calculé à partir des trois paramètres statistiques suivants :

- le degré de confiance attendu, fixé en fonction de la note d'analyse de risque à 90 %, 95 % ou 99 % ;
- le taux de qualité supposé qui dépend des résultats de l'institution l'année précédente ;
- le degré de précision qui doit être d'autant plus fin que le taux de qualité supposé est proche de 100 %.

Au sein de l'Assédic, le pilote du contrôle interne sélectionne les processus qui seront contrôlés au cours de l'année. Pour ces processus, il peut retenir un échantillon différent de celui qui est proposé par le logiciel mais doit alors justifier cet écart. Il n'est encadré dans son travail par aucune contrainte minimale et maximale, ni en termes de quantité minimale de contrôle, ni en termes de répartition du contrôle par processus. Certains processus peuvent par exemple ne pas être contrôlés.

Le fait que l'ASS soit gérée pour le compte de l'État devrait conduire à inscrire un niveau minimal de contrôle interne, chaque processus devant être contrôlé sur une base régulière, par exemple une fois tous les trois ans au moins.

Chaque contrôle de processus est affecté d'un temps de travail de contrôleur. Il est donc possible de calculer la ressource en contrôleurs nécessaire à l'exécution du plan de contrôle.

Le plan de contrôle proposé par le responsable du contrôle interne est ensuite présenté au directeur et à l'équipe de direction de l'Assédic qui arrêtent un plan définitif. Celui-ci est adressé à la direction du réseau de l'Unédic, qui délivre un avis. Bien qu'il ne s'agisse que d'un avis, l'Unédic considère qu'un avis négatif ne peut conduire qu'à une rediscussion du plan entre l'Unédic et l'Assédic concernée.

Une fois adopté, le plan de contrôle annuel fait l'objet d'une double répartition par site et par mois. La répartition dans le temps tient compte de la saisonnalité des autres activités des Assédic : 65 % des contrôles doivent avoir été réalisés au mois de juin.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Volumétrie : plus le nombre de dossiers est faible, plus le risque est grand (effet d'apprentissage).

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> En l'absence de résultat l'année précédente, un taux de qualité de 90 % est retenu.

<sup>62</sup> On additionne la note de risque nationale et la note locale obtenues en multipliant dans chaque catégorie les facteurs de risques; le poids local est rendu équivalent au poids national par affectation d'un coefficient correcteur.

# 4. Un suivi précis de l'exécution du plan de contrôle

Chaque mois (ou chaque semestre pour les processus qui font l'objet d'un faible nombre de contrôles), sur la base du plan de contrôle arrêté, le pilote du contrôle interne communique à chaque site concerné les numéros des dossiers à contrôler par processus. Les dossiers sont sélectionnés sur une base aléatoire. Il n'existe pas de ciblage de dossiers à l'intérieur de chaque processus, notamment sur des types de dossiers identifiés comme risqués.

L'exécution du plan de contrôle est suivie grâce au logiciel OCEAN. Chaque contrôleur interne de site initie une fiche de contrôle pour chaque dossier contrôlé. Il note sur chaque point de contrôle identifié pour le processus contrôlé les éventuelles anomalies, catégorisées en quatre types : réglementaire, procédure, autocontrôle<sup>63</sup>, saisie.

Un contrôle ne peut être soldé qu'une fois corrigé de ses éventuelles anomalies. Tout dossier comportant des anomalies est donc retourné au liquidateur pour correction. Le processus fait l'objet d'un dialogue entre le contrôleur et le liquidateur pour identifier les causes de l'erreur et déterminer d'éventuelles actions correctrices. Le contrôleur est aidé par un « arbre des causes » disponible sur OCEAN.

Le logiciel OCEAN enregistre les résultats de l'ensemble des contrôles réalisés. Le contrôleur peut inscrire des anomalies ou des remarques. S'agissant de l'ASS, il n'existe pas de procédure écrite pour la distinction entre les deux catégories. OCEAN permet à la fois un suivi de l'activité de contrôle avec mesure d'un indicateur de suivi du plan ISP et un suivi de la qualité des dossiers avec calcul d'un taux de dossiers sans anomalie IQL. Il n'existe pas d'IQL élargi en intégrant les remarques. Par ailleurs, l'indice IQL de l'ASS ne fait pas l'objet d'une valorisation en fonction de l'impact financier des anomalies détectées alors qu'une partie des processus ARE font l'objet d'une valorisation avec un IQLFI.

Au niveau national, le service « prévention des fraudes et contrôle interne » et la direction du réseau disposent des indicateurs ISP et IQL par Assédic et processus. Ils n'ont pas à disposition le détail par type d'erreur ni par site ou liquidateur.

Les résultats du contrôle interne peuvent motiver la fixation à l'Assédic d'objectifs de correction dans le cadre des contrats d'objectifs gérés par la direction du réseau

#### B. Ce référentiel de contrôle interne s'applique à l'ASS sans spécificité

Cinq signalements du contrôle interne concernent directement l'ASS : admission ASS, reprise ASS, rejet ASS, questionnaire de renouvellement, dossier ACCRE.

En revanche, les indus ASS ne font pas l'objet d'un processus identifié alors qu'ils suivent des règles spécifiques. Ces spécificités de gestion justifieraient l'identification d'un processus « indus ASS » dans le contrôle interne.

Tableau 21 : Niveaux de risque généralement retenus pour les signalements ASS

Niveaux retenus pour l'ASS (1 faible – 3 fort)					
Facteurs na	ırs de site				
Complexité	2	Compétence nécessaire	Normalement 1		
Niveau d'informatisation	1	Volumétrie	En général 1		
Enjeu financier	2	IQL année antérieure			
		Orientations nationales et			
		locales			

Source: Mission

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> A priori peu pertinent pour l'ASS, car il n'existe pas de fiche d'autocontrôle à remplir par le liquidateur pour cette prestation.

Le petit nombre relatif de dossiers contrôlés en ASS du fait d'une note de risque faible justifierait la combinaison d'un tirage aléatoire mais aussi d'un tirage ciblé sur les cas les plus complexes ou risqués.

La durée d'un contrôle de dossier d'admission est estimée à 20 minutes (contre 25 à 45 minutes pour les dossiers d'ARE).

# C. Un nombre de contrôles sur l'ASS relativement réduit au regard des contrôles effectués sur l'activité globale, mais significatif eu égard au niveau de complexité faible de la prestation

En 2005, plus de 10 000 processus ASS ont fait l'objet de contrôles dont 6 500 environ sur l'admission ASS. Cela représente environ 3,3 % de l'ensemble des processus contrôlés (300 000 environ). Ces 6 000 contrôles correspondent à la réalisation quasi-intégrale du plan de contrôle prévu. L'indice de qualité obtenu était de 93,17 % sur l'admission, de 96 % ou plus sur le reste.

#### V. LA GESTION DES RECOURS

# A. La gestion des réclamations ASS par l'Assédic est mal connue

Les Assédic disposent d'une procédure de gestion des réclamations qui peut être utilisée par les demandeurs d'ASS. Les Assédic visitées ont indiqué à la mission que les réclamations ASS étaient traitées et non renvoyées systématiquement sur les DDTEFP. Il n'existe cependant pas de dispositif de suivi quantitatif des réclamations par allocation.

# B. Un nombre important de recours auprès des DDTEFP

#### 1. Un nombre de recours gracieux probablement significatif

Les décisions relatives à l'ASS peuvent faire l'objet de recours gracieux auprès du DDTEFP et de recours hiérarchique. Le recours hiérarchique auprès du ministre a été déconcentré, à compter de 2006, auprès du DRTEFP. Les assurés peuvent par ailleurs saisir le tribunal administratif en recours contentieux.

Les données quantitatives disponibles sont incomplètes et disparates. Il n'existe pas de statistique centralisée des recours gracieux. À partir des données recueillies globalement, on peut les estimer à 5 000 à 6 000 par an, les recours hiérarchiques étant supérieurs au millier. Rapporté au flux de dossiers traités (admissions et renouvellements), le taux de recours se situerait aux alentours respectivement de 0,4 % et 0,1 %. Rapporté aux décisions de rejets (qu'on ne connaît cependant que pour les dossiers de demande et non pour les renouvellements), les taux de recours se situent respectivement aux environs de 1,4 % et 0,3 %.

Tableau 22: Estimation du nombre de recours

	2005	Part du total Ministère du travail
Recours contentieux <sup>64</sup>	235	8 %
- dont recours en appel (CAA) <sup>65</sup>	4	
Recours hiérarchiques	1 140	
Recours gracieux	Non connu 5 000 à 6 000 en extrapolant les données recueillies localement	

Sources: DAGEMO, DGEFP, mission

L'examen des dossiers dans les DDTEFP montre une assez grande diversité suivant les départements visités. Si le nombre de recours gracieux est significatif, l'utilisation du recours hiérarchique ou contentieux est très inégale suivant les départements visités (fort à Paris, très faible à Dijon).

Tableau 23 : Nombre de recours hiérarchiques traités par la DGEFP

Allocation de solidarité	2004	2005
Rejet	745	658
Non renouvellement	246	106
Indu	171	174
Exclusion	102	202
Total	1 264	1 140

Source : DGEFP

# 2. Un grand nombre de recours gracieux sont des demandes de dérogation sur la condition d'activité ou les ressources

Les assurés assimilent souvent le recours gracieux à un recours « en grâce ». La mauvaise compréhension de la prestation favorise ces recours en grâce. C'est le cas pour la condition d'activité de cinq ans dans les dix ans, peu compréhensible pour les jeunes chômeurs en fin de droit. C'est également le cas de la condition de ressources, certains assurés n'ayant pas conscience du caractère différentiel de la prestation (et ayant le sentiment de perdre la prestation pour quelques dizaines d'euros de dépassement du plafond de ressources).

Les recours contestant l'application de la réglementation, le cas échéant en fournissant de nouveaux éléments sont nombreux à Paris, mais très rares à Dijon.

La procédure de gestion des recours n'est pas toujours très claire pour les assurés. Les Assédic disposent normalement d'un service « réclamations » qui doit examiner les dossiers d'ASS dont ils sont saisis mais ce service de réclamation n'est pas rappelé dans la lettre de notification de rejet. Le dispositif de suivi des réclamations ne permet par ailleurs pas d'identifier cette activité de réclamation par prestation. On ne peut donc mesurer cette activité en amont de la saisine de la DDTEFP. Néanmoins, la mission a trouvé à Paris plusieurs recours transmis à la DDTEFP qui auraient pu être réglés par le service réclamations de l'Assédic. Plusieurs saisines directes du tribunal administratif sans recours gracieux ou hiérarchique préalable ont même été constatées, y compris un dossier sur une erreur de computation qui aurait pu être traitée sans contentieux.

Lorsque les assurés souhaitent faire un recours gracieux, ils peuvent s'adresser à l'Assédic, qui transmet à la DDTEFP ou s'adresser directement à la DDTEFP, qui doit alors demander le dossier à l'Assédic.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> Selon les données recueillies par la DAGEMO, 235 contentieux auraient été ouverts au cours de l'année 2005 et attribués à la mission d'indemnisation du chômage de la DGEFP. L'essentiel de ces contentieux concernent l'ASS. Ce total représente environ 8 % de l'ensemble des contentieux du ministère du travail. La comparaison avec les données recueillies localement semble montrer que tous les contentieux ne sont pas forcément enregistrés à la DAGEMO et que le chiffre retenu est un minorant.

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Selon DGEFP.

#### VI. SYNTHÈSE DES RÉFORMES SOUHAITABLES

Au regard des dysfonctionnements présentés ci-dessus, certaines réformes apparaissent souhaitables. Elles répondent à trois objectifs :

- réduire le flux des dossiers à traiter dans la mesure où ce flux est artificiellement gonflé ;
- simplifier la procédure et la répartition des compétences lorsque celle-ci est inutilement complexe ;
- améliorer la qualité de gestion de la prestation et du service rendu.

Une partie de ces recommandations peuvent s'intégrer dans le cadre institutionnel actuel. D'autres supposent une réforme du cadre institutionnel actuel dont le sens général consiste à accroître la responsabilité des Assédic dans la gestion des dossiers individuels en recentrant l'action des services déconcentrés sur le contrôle de la gestion.

# Simplifier la procédure et l'organisation

# Réorienter l'intervention des services déconcentrés de l'État vers le contrôle de la gestion et renforcer le rôle des Assédic dans la gestion des dossiers individuels

Réduire l'intervention des DDTEFP dans les dossiers individuels au traitement des exceptions

- 1. Transférer la décision de rejet aux Assédic ;
- 2. Harmoniser et formaliser la doctrine par une mise à jour du guide de gestion de l'ASS de 2001 et la transmettre à l'Unédic ;
- 3. Supprimer les transferts de dossiers individuels pour décision aux DDTEFP et régler ces cas par convention ; dans le cas où un flux serait maintenu, la convention devrait prévoir une amélioration de la qualité de l'information transmise à la DDTEFP.

Mieux recouvrer les indus en accroissant le rôle des Assédic

- 4. Allonger à 12 mois la durée de la phase de recouvrement amiable par les Assédic et mieux normer les cas de transmission précoce à la Trésorerie générale en cas d'échec patent de la phase amiable ;
- 5. Créer une démarche active de recouvrement des indus ASS par les Assédic : relances par courrier et/ou téléphoniques au-delà d'un seuil à déterminer (qui pourrait par exemple être identique à celui de l'ARE) :
- 6. Transmettre directement à la trésorerie générale des indus d'un montant supérieur à 1 000 €;
- 7. Aligner les règles de recouvrement de l'indu sur celles du RMI par compensation sur les prestations ASS ultérieures dans la limite de 20 % du montant de la prestation (instrument juridique à créer) ;
- 8. Faire émettre les titres de recouvrement et le bordereau de titres par les Assédic ;
- 9. À terme, expertiser la délégation de signature de l'ordonnateur à l'Assédic ;
- 10. Établir un tableau de bord mensuel du recouvrement des indus, aux niveaux local et national.

Recentrer l'action des services déconcentrés sur le contrôle de gestion

- 11. Transmettre aux services déconcentrés un tableau de bord de gestion et les résultats du contrôle interne ;
- 12. Faire piloter le suivi local de la convention avec l'Unédic par les DRTEFP en lien avec les DDTEFP dans le cadre du CTRI (comité technique régional et interdépartemental).

#### Réduire les flux de dossiers à traiter

Réduire le nombre de dossiers de demandes d'ASS à traiter

- 13. À terme, ne plus adresser systématiquement de dossier aux allocataires en fin de droit d'assurance :
  - adresser une lettre informant de la fin prochaine de droit, rappelant de manière claire les conditions d'admission à l'ASS et proposant les moyens d'obtenir le dossier pour les personnes estimant y avoir droit;
  - seuls les allocataires remplissant la condition d'activité d'après les informations détenues par l'Assédic croisées avec celles de la CNAVTS recevraient directement le dossier de demande.
- 14. Joindre à la lettre une information sur l'existence de l'allocation de fin de droit (AFD) destinée aux personnes ne pouvant bénéficier de l'ASS et sur les procédures de demande de cette allocation ;
- 15. Expérimenter, dans le cadre d'un comité de liaison entre administrations, les procédures et outils permettant de remplacer l'attestation de rejet ASS par une attestation de présomption de non droit à l'ASS qui serait envoyée à tous les assurés en fin de droits ARE dont le dossier d'activité contient moins de, par exemple, 1 500 jours d'activité.
  - Pour les allocataires en fin de droits pour lesquels le nombre de jours d'activité connu des Assédic est inférieur à un seuil à définir, joindre à la lettre d'annonce de fin de droit, un document susceptible de servir d'attestation de présomption de rejet à l'ASS pour la CAF, à compléter par une déclaration du demandeur indiquant qu'il estime ne pas avoir cinq ans de carrière dans les dix ans ;
  - Fournir un accès à ces informations à la CAF de manière informatique ou de manière téléphonique à l'Assédic ;
  - Mise en place par l'Unédic d'un simulateur permettant au demandeur d'obtenir une attestation de rejet ou un dossier de demande.

#### Dématérialiser le renouvellement semestriel

- 16. Saisie par l'allocataire du montant des ressources du foyer à l'occasion de l'actualisation du 6<sup>e</sup> mois (sans joindre l'avis d'imposition);
- 17. Échange dématérialisé avec la DGI ou la CNAF sur les ressources du foyer ;
- 18. Réalisation par l'Unédic d'une étude de l'impact, notamment financier, du renouvellement semestriel sur les droits ASS.

# Réduire les recours gracieux

- 19. Modifier le courrier type de rejet en soulignant la possibilité de faire appel au service des réclamations et en explicitant la nature juridique du recours gracieux ;
- 20. Assurer un suivi permettant d'identifier les réclamations ASS.

# Améliorer la gestion de la prestation

#### Améliorer l'information des demandeurs

- 21. Accompagner le formulaire de demande d'une notice explicative ;
- 22. Modifier le formulaire afin de l'alléger d'un certain nombre de demandes inutiles et de mieux préciser d'autres points (durée de carrière ; détail des ressources) ;
- 23. Revoir les différentes lettres type (notification d'indu, demande de pièces complémentaires,...);
- 24. Clarifier la lisibilité des motifs de rejet ou d'indu ; permettre l'insertion d'un commentaire.

Revoir les insuffisances du système d'information et des procédures

#### Assédic

- 25. Introduire dans les outils d'information les données de base de gestion aujourd'hui manquantes : nombre de renouvellements, distinction des premières admissions et reprises, rejets sur reprises, transmissions à la DDTEFP;
- 26. Calculer automatiquement la durée d'activité pertinente pour l'ouverture de droits ASS ;
- 27. Bloquer les « forçages » de données donnant lieu à ouverture de droit, ou du moins permettre leur signalement régulier à un responsable ;
- 28. Lever les blocages évoqués supra;
- 29. Permettre une codification fiable des causes et des motifs d'indus.

#### État

- 30. Permettre l'ordonnancement des titres à toute période de l'année, y compris entre novembre et mars ;
- 31. Permettre que les agents des trésoreries générales récupèrent les titres d'émission sans avoir à les imprimer puis les saisir manuellement sous REP.

Accroître l'homogénéité de traitement sur le territoire national

- 32. Évaluer les différences de pratiques et uniformiser le traitement des allocataires sur l'ensemble du territoire. Ainsi, il conviendrait de normer ou de contrôler au niveau national l'application des normes existantes relatives à :
  - l'étude de la condition de ressources lors de l'ouverture de dossier et du renouvellement ;
  - la récupération des indus par l'Assédic sur les allocations à venir ;
  - la gestion des dépôts tardifs, notamment pour la date d'ouverture de droits.
- 33. Compléter le référentiel des points de contrôle du contrôle interne en conséquence ;
- 34. Inclure dans la prestation une fiche d'autocontrôle sur l'ASS.

Renforcer le contrôle interne sur l'ASS

- 35. Mettre en place un contrôle interne ciblé sur des dossiers à risque ;
- 36. Rendre obligatoire le contrôle interne sur l'ASS sur la base d'un nombre de dossiers (à déterminer dans le cadre de la convention rénovée : base périodique et nationale) ;
- 37. Introduire un indicateur d'impact financier comme pour l'ARE;
- 38. Introduire un point de contrôle « indu ASS » dans le contrôle interne.

# Améliorer la gestion de la prestation

Prévenir et détecter les indus, lutter contre la fraude

- 39. Mutualiser les « bonnes pratiques » de détection des faux certificats de travail ;
- 40. En attendant la mise en place du fichier national des assurés, étudier le croisement informatisé des fichiers avec les URSSAF sur la déclaration unique d'embauche ;
- 41. Étudier le croisement informatisé des fichiers CNAVTS (croisement des conditions d'activité) et des CAF (croisement des conditions de ressources).

# PIÈCE JOINTE N°1 À L'ANNEXE I

PROCÉDURES DE TRAITEMENT D'UN DOSSIER D'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

# **SOMMAIRE**

I. LIQUIDATION	102
A. INSTRUCTION DE LA DEMANDE D'ALLOCATION	102
1. Délivrance du formulaire de demande d'allocation	103
2. Dépôt du dossier de demande d'allocation	103
3. Vérification de la complétude du dossier et des conditions d'attribution	104
4. Traitement des dépôts de dossiers tardifs	108
5. Traitement des dossiers douteux	109
6. Décision sur l'ouverture de droits	110
B. ACTUALISATION	111
C. INSTRUCTION DE LA DEMANDE DE RENOUVELLEMENT	112
II. TRAITEMENT DES INDUS	114
A. DÉTECTION DES INDUS	115
B. RECOUVREMENT AMIABLE DES INDUS PAR L'ASSÉDIC	116
C. RECOUVREMENT DES INDUS PAR LA DDTEFP ET LA TRÉSORERIE GÉNÉRALE	119
III. TRAITEMENT DES RECLAMATIONS ET RECOURS	121

#### **INTRODUCTION**

Le présent document décrit de manière détaillée les procédures de traitement des demandes d'allocation, de demandes de renouvellement et de traitement des indus, ainsi que les principaux constats et zones de risque identifiées par la mission. Ces zones de risque sont classées selon quatre catégories :

- FOR: formulaire;

- ALL : information de l'allocataire ;

- SI: système d'information;

- PRO: procédure.

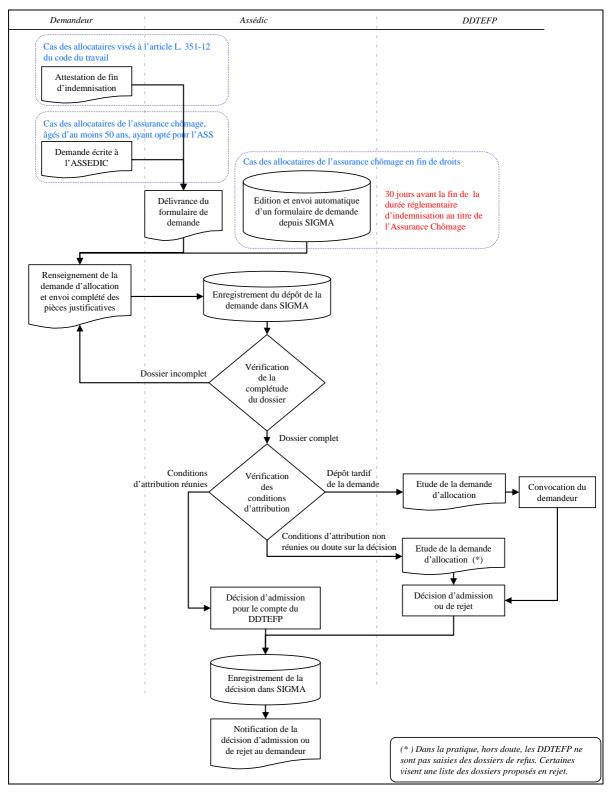
Il convient de préciser que la mission n'a pu observer le traitement de dossiers relatifs à des allocataires bénéficiant de conditions spécifiques d'octroi aux catégories particulières (dockers, marins, artistes non salariés). Elle ne peut donc se prononcer sur l'efficacité de traitement de ces aspects. En tout état de cause, la proportion de ces dossiers est faible. En septembre 2005, le régime « normal »<sup>66</sup> représentait 98,4 % des allocataires. Sur environ 20 000 allocataires ASS à Paris, 300 environ n'entraient pas dans ce régime, dont 169 comme travailleurs intérimaires et 51 comme intermittents.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Les régimes particuliers sont ceux des marins, des dockers et des artistes non salariés. Le régime normal représente l'ensemble des allocataires à l'exception de ceux relevant des régimes particuliers ainsi que de ceux qui relevaient auparavant des régimes particuliers de l'assurance chômage, comme les intermittents du spectacle.

# I. LIQUIDATION

# A. Instruction de la demande d'allocation

Schéma 1 : Procédure détaillée d'instruction de la demande d'allocation



Source : Mission

## 1. Délivrance du formulaire de demande d'allocation

# Description succincte

Pour les allocataires de l'assurance chômage en fin de droit, un formulaire de demande initiale d'allocation de solidarité spécifique est édité et envoyé automatiquement par le système d'information (SIGMA/ALADIN), 30 jours avant l'échéance des droits. Lorsque ce formulaire est perdu, un deuxième formulaire « pré-imprimé » est délivré.

Le demandeur dispose de deux mois pour renseigner et transmettre ce formulaire à l'Assédic. Au-delà de ce délai, le dossier est considéré comme tardif. Une fois complété, il est adressé à la DDTEFP pour décision.

Les demandeurs qui ne sont pas issus de l'assurance chômage (secteur public par exemple) reçoivent un formulaire « pré-imprimé » à leur demande.

# Zones de risque

#### $\Rightarrow$ PRO

- Le formulaire est envoyé à des allocataires potentiels dont les Assédic savent que la probabilité qu'ils remplissent les conditions d'activités est très faible. Ainsi, l'Assédic dispose d'un indicateur, certes imparfait<sup>67</sup>, du nombre de jours salariés et sait donc avant d'envoyer certains formulaires qu'ils seront très probablement inutiles.
- Le délai de constitution du dossier peut être court pour reconstituer une carrière sur dix ans, et ce d'autant plus que l'assuré ne connaît pas les périodes déjà enregistrées dans le système d'information de l'Assédic. Cela peut conduire à majorer le nombre de dépôts tardifs et donc les transferts à la DDTEFP.

# 2. Dépôt du dossier de demande d'allocation

Description succincte Zones de risque Le dossier complété est déposé par le demandeur ou adressé par courrier.

# ⇒ PRO

- Des services instructeurs ou pré-instructeurs du RMI, qui n'ont pas accès aux données de carrière de l'Assédic, demandent une attestation de rejet d'ASS, soit systématiquement, soit pour les personnes pour lesquelles ils pensent qu'un droit est possible, suscitant des dépôts de dossiers inutiles. La mission a vu au moins deux dossiers présentés uniquement dans ce but de rejet, à Paris et à Liévin (Pas-de-Calais). La CNAF indique en revanche qu'aucune instruction n'est donnée aux organismes payeurs du RMI en ce sens.
- De même, l'examen de la prestation de fin de droit (accordée aux assurés en fin de droits qui ne peuvent accéder à l'ASS en raison d'une durée de carrière insuffisante) après examen du droit ASS, suscite le dépôt inutile de dossiers de demande d'ASS.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Le système d'information connaît le nombre de jours travaillés déclarés par l'assuré, chiffre qui donne une indication du nombre de jours salariés hors doublon (en cas de périodes de travail concomitantes) au cours des dix années précédant la fin du contrat ayant donné lieu à l'ouverture des droits ARE.

# - Annexe I, pièce jointe n°1, page 104 -

Les demandeurs doivent déposer leurs dossiers dans la boite aux lettres prévue à cet effet à l'entrée du site. <u>Il ne leur est pas délivré d'accusé de réception</u>. Ceci peut poser ultérieurement des problèmes, la DDTEFP recevant des contentieux pour dossiers tardifs où le bénéficiaire potentiel déclare avoir remis le dossier à temps (phénomène observé par la mission). Plus généralement, il n'existe aucun moyen certifiant que le demandeur d'emploi a bien déposé une demande d'ASS, excepté l'envoi postal en recommandé avec accusé de réception

#### $\Rightarrow$ ALL

- 6 L'absence de notice explicative jointe au dossier rappelant clairement les conditions d'ouverture de droits et les droits sociaux en l'absence d'ASS conduit à des dépôts de demandes inutiles<sup>68</sup>. La mission a pu ainsi consulter de nombreux dossiers dans lesquels le demandeur déclare une durée d'activité inférieure à cinq ans dans les dix ans.
- La <u>condition d'activité</u> devrait notamment être davantage soulignée. Il serait souhaitable qu'elle apparaisse en première page du formulaire, précédant les premières questions. En effet, cette condition est celle qui est la moins souvent remplie (neuf causes sur les dix dossiers de rejet étudiés par la mission, 84,5 % des causes de rejets en 2005 sur l'ensemble du territoire national<sup>69</sup>) et provoque de ce fait le traitement inutile d'un très grand nombre de dossiers. Le formulaire donne notamment peu d'explication spécifique à l'attention des jeunes qui, en général, ne remplissent pas la condition d'activité.

# 3. Vérification de la complétude du dossier et des conditions d'attribution

a) Vérification de la complétude du dossier

Description succincte

À réception du dossier de demande, l'agent de l'Assédic enregistre le dépôt du dossier dans le système de gestion (SIGMA), vérifie la recevabilité du dossier (présence de la signature du demandeur), et sa complétude (renseignement correct du formulaire, présence de l'avis d'imposition).

S'il manque un élément du dossier, un courrier est envoyé au demandeur afin de lui demander les pièces complémentaires. Le dossier est alors renvoyé au demandeur dans son intégralité.

Si le dossier est complet et non tardif, l'ouverture des droits se fait à la date de fin de droits ARE (elle peut donc être rétroactive). Les paiements d'ASS pour les mois échus se font alors le jour où le dossier est accepté.

69 Source : Unédic.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Une information existe, mais il ne s'agit pas d'une véritable notice explicative associée au formulaire, et l'allocataire potentiel n'a pas connaissance de son existence.

#### b) Vérification de la condition d'activité

Description succincte

La vérification de la condition d'activité se déroule en trois temps : l'opérateur accède tout d'abord à la durée de travail déclarée par le demandeur sur le formulaire, puis au dossier d'activité créé lorsque le demandeur bénéficiait du régime d'assurance chômage. Les déclarations relatives à ces périodes d'activité ayant déjà été contrôlées, le demandeur n'a pas besoin de joindre de nouvelles pièces justificatives. Enfin, l'opérateur saisit d'éventuelles périodes d'activités supplémentaires si elles sont justifiées par de nouvelles pièces<sup>70</sup>.

Lorsqu'une période d'activité dans le secteur public est détectée, un certificat de fin d'indemnisation publique est demandé.

L'opérateur connaît ainsi le nombre de jours de travail salarié au cours des dix dernières années qu'il reporte dans le dossier d'admission à l'ASS.

Dès lors que le demandeur d'emploi indique dans le formulaire une durée d'activité salariée supérieure ou égale à cinq ans et que le nombre de jours calculés est inférieur à cette limite, l'opérateur envoie une demande d'informations complémentaires afin d'éclaircir cette incohérence.

**Constats** 

À Paris, l'ensemble des nouveaux certificats de travail communiqués par le demandeur sont saisis même s'ils ne sont pas nécessaires pour que la condition d'activité soit satisfaite<sup>71</sup>.

En Franche-Comté Bourgogne, les nouveaux certificats, notamment les plus anciens, ne sont pas tous saisis afin d'éviter la génération de faux indus « assurance chômage » liés à cette carrière ancienne et avec des changements de réglementation difficile à intégrer. Cependant, l'examen des résultats du contrôle interne montre des remarques liées à l'absence de saisie de l'ensemble des certificats. Le risque que cette carrière ancienne déporte la fin de droit assurance et donc le démarrage ASS est *a priori* exclu.

Dans le Pas-de-Calais, les nouveaux certificats (certificats de travail et attestation employeurs) ne sont pas saisis par les opérateurs. Lorsque ceux-ci s'aperçoivent que la pièce justificative est en contradiction avec une période indemnisée, il y a alors saisie de la pièce avec déclenchement d'un indu (tant pour l'ASS que pour l'ARE).

Zones de risque

⇒ FOR

- L'énoncé de la condition d'activité est incorrectement rédigé dans le formulaire ; il est demandé la durée de travail salarié précédant la fin du contrat de travail ayant déclenché l'ouverture de droits, plutôt que la durée de travail salarié au cours des dix années précédant la fin du contrat de travail ayant déclenché l'ouverture des droits à l'assurance chômage ;
- 9 Le formulaire précise de manière insuffisamment lisible que seules les activités antérieures à la rupture du contrat ayant donné lieu à indemnisation en assurance sont prise en compte, ce qui conduit beaucoup d'assurés à proposer des activités postérieures pour le calcul des cinq ans.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Ces nouvelles périodes sont également saisies dans le « dossier d'activité » établi pour l'assurance chômage, elles peuvent donc déclencher la constatation d'un indu au titre du RAC.

<sup>71</sup> En pretique la mission a consultat au character de la constatation d'un indu au titre du RAC.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> En pratique, la mission a cependant pu observer un dossier où des pièces complémentaires avaient été envoyées et prises en compte dans le calcul de la durée d'activité pour l'ASS, mais n'avaient pas été intégrées au dossier d'activité du demandeur d'emploi. Ceci s'avérait en l'occurrence négatif pour le RAC puisque l'agent n'a pas incorporé dans le SI des revenus dont il a eu connaissance pour l'ASS et dont la prise en compte aurait dû générer des indus pour le RAC.

#### - Annexe I, pièce jointe n°1, page 106 -

#### $\Rightarrow$ ALL

10 Le demandeur d'emploi ne connaît pas les périodes déjà enregistrées dans le système et est invité à adresser des certificats de travail pour l'ensemble de la condition d'activité; ceci engendre un surcroît de travail potentiel pour la liquidation des dossiers dans les Assédic où tout nouveau certificat doit être enregistré, même s'il n'est pas nécessaire pour atteindre la condition d'activité.

#### $\Rightarrow$ SI

- 11 Le système d'information détermine le nombre de jours d'activité en additionnant les différentes périodes d'activité salariée. Toutefois, en cas de chevauchement (deux emplois en temps partiel au cours de la même journée par exemple), le système d'information ne prend pas en compte ce phénomène. Le calcul doit alors être fait manuellement par l'opérateur, ce qui génère une perte de temps et des erreurs potentielles :
- 12 En cas de réduction de la durée d'activité nécessaire pour l'ouverture de droits au titre des arrêts d'activité pour enfant, l'opérateur majore la durée d'activité réalisée au lieu de réduire la durée nécessaire ; on ne peut donc identifier dans le système d'information les allocataires qui ont bénéficié de cet avantage.

#### ⇒ PRO

13 Il n'existe pas de procédure formalisée des cas de transmission d'un dossier à la cellule de répression des fraudes. Chaque opérateur agit de sa propre initiative selon des critères non formalisés<sup>72</sup>.

#### c) Vérification de la condition de ressources

Description succincte

La condition de ressources est vérifiée sur une base déclarative. Un rapprochement est effectué avec l'avis d'imposition. Lorsque l'écart entre les deux montants est supérieur à 20 % (instructions de l'Unédic<sup>73</sup>), l'opérateur doit envoyer une demande de pièces justificatives complémentaires

**Constats** 

En Franche-Comté Bourgogne,

Manuel de la réglementation du chômage, édition 2004, tome 3, p 27.

- en cas de divergence entre la déclaration et l'avis d'imposition, l'opérateur retient en ressources le montant le plus élevé sans rechercher le véritable montant; or, l'avis d'imposition, ne portant pas sur la même période de ressources, ne peut à lui seul infirmer la déclaration ; l'assuré n'est pas informé de ce choix, y compris lorsque cela impacte son droit.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Ceci entraîne des défaillances. Ainsi, la mission a pu observer un dossier qui aurait dû interpeller l'agent (bulletins de salaires identiques issus de deux entreprises différentes, aux numéros SIRET inconnus de la base de l'Assédic, et qui permettaient de franchir juste le cap des cinq ans) mais qui n'a suscité aucun traitement différencié.

en outre, beaucoup de dossiers sont acceptés alors que la partie
« ressources » de la déclaration n'a pas été remplie ; l'opérateur
retient alors soit les informations éventuellement déjà connues en
cas d'activité réduite, soit l'avis d'imposition ; or la période de
l'avis d'imposition étant décalée, une vérification auprès de
l'assuré pour qu'il complète son dossier devrait normalement être
faite. Ceci fait normalement partie intégrante de la vérification de
la complétude du dossier ; lorsque l'avis d'imposition indique des
ressources pour le conjoint ; une actualisation des ressources sur
la période postérieure à la déclaration d'impôt apparaît d'autant
plus nécessaire.

#### En Pas-de-Calais,

- le dossier de l'allocataire n'est jamais accepté si la partie « ressources » (y compris l'avis d'imposition) n'est pas remplie : il est renvoyé au demandeur. Si l'allocataire déclare ne plus avoir d'avis d'imposition, le dossier est envoyé à la DDTEFP.
- lorsque le revenu déclaré est inférieur à 80 % du revenu figurant sur l'avis d'imposition, l'Assédic demande des pièces justificatives et le dossier est systématiquement transmis à la DDTEFP.
- lorsque le revenu déclaré fait apparaître une activité salariée, l'agent de l'Assédic vérifie que cette activité a bien été renseignée dans la base.

# Zones de risque

#### $\Rightarrow$ FOR

- Le formulaire de ressources ne prévoit pas de mention particulière de l'AAH qui ne doit pas être retenue dans les ressources; or la case « pensions » semble appeler la déclaration de l'AAH;
- Le formulaire prévoit également que l'assuré indique s'il touche le RMI ou s'il a touché une APE, et dans ce cas à temps partiel ou temps plein ; ces données sont souvent mal remplies (plusieurs dossiers vus par la mission indiquaient APE sans mentionner temps partiel ou temps plein) ; or, les opérateurs consultés déclarent n'avoir pas d'utilité de ces informations qui ne sont par ailleurs pas saisies dans le système informatique ; l'utilité de leur présence dans le formulaire est donc posée ;
- Les ressources d'activité de la période ne sont pas comptabilisées dès lors que l'activité est interrompue le jour de la fin de droit en assurance chômage; ainsi une personne est-elle traitée différemment si elle interrompt son activité quelques jours avant et la reprend quelques jours après (pas de ressources salariales comptabilisées), et si elle interrompt quelques jours après (comptabilisation des ressources salariales); cette subtilité est précisée de manière peu lisible dans le formulaire;
- Par ailleurs, pour la condition de durée d'activité antérieure, un même travail sera comptabilisé différemment, selon qu'il sera effectué en CDD ou bien en intérims successifs, les week-end étant par exemple comptabilisés dans la durée d'activité dans le premier cas et non dans le second.

d) Vérification de la condition d'aptitude physique

Description succincte

En cas d'invalidité de deuxième ou troisième catégorie postérieure à la fin de contrat de travail ayant conduit à l'indemnisation en assurance, le dossier doit être transmis pour examen à la DDTEFP.

Constats

En Côte d'Or:

- ces dossiers donnent systématiquement lieu à visite par le médecin de main d'œuvre; celui-ci ne déclare jamais l'inaptitude, mais peut assortir l'aptitude de réserves nombreuses; le droit ne peut donc pas être refusé à ce titre; la DDTEFP l'examine alors sous l'angle de la recherche d'emploi et refuse parfois l'ouverture des droits compte tenu de l'absence d'actes de recherche,
- sur les ouvertures de droits ASS de 2005, 0,35 % concernent des invalides de catégorie 1 et 0,52 % des invalides de deuxième catégorie; aucune ne concerne des invalides de troisième catégorie; la mission a vérifié sur échantillon une série de dossiers de droits ouverts avec invalidité de deuxième catégorie; l'ensemble des dossiers vérifiés concernait des invalidités antérieures à la rupture du contrat donnant lieu à ASS.

#### En Pas-de-Calais:

- les invalides de deuxième et troisième catégorie sont orientés systématiquement vers la DDTEFP avant l'ouverture, le renouvellement ou la reprise des droits ASS. Si l'information sur l'invalidité est reçue en cours d'allocation, celle-ci est bloquée et l'allocataire est orienté vers la DDTEFP.
- la DDTEFP renvoie systématiquement les invalides de deuxième ou troisième catégorie vers le médecin de main d'œuvre qui conclut systématiquement à l'aptitude sous réserves. La DDTEFP oriente alors son contrôle sur la recherche d'emploi, comme en Côte d'Or.
- sur les ouvertures de droits ASS de 2005, deux seulement (sur six) étaient des invalides de première catégorie et quatre (sur 21 demandes) des invalides de deuxième catégorie; aucun ne relevait de la catégorie 3. Aucun dossier de troisième catégorie n'a été traité en ouverture de droits, ce que confirment les informations recueillies dans les antennes et à la DDTEFP. Sur l'échantillon de dossiers traité par la mission, environ la moitié concernait des invalidités antérieures à la rupture du contrat donnant lieu à perception de l'ARE.

#### 4. Traitement des dépôts de dossiers tardifs

Description succincte

Lorsque le dossier est déposé tardivement après la date de fin d'indemnisation à l'assurance chômage, l'Assédic transmet le dossier à la DDTEFP.

Le manuel de la réglementation du chômage, tome 3, édition 2004, de l'Unédic, évoque la notion floue de « quelques semaines » non précisée par une directive nationale. Le système d'informations de l'Assédic bloquant toute ouverture de droits au-delà d'un délai de 2 mois, celui-ci est retenu dans la pratique.

### - Annexe I, pièce jointe n°1, page 109 -

Les dépôts tardifs étant parfois interprétés comme indicateurs de doute sur la recherche d'emploi, une convocation du demandeur par la DDTEFP en vue d'un contrôle de la recherche d'emploi peut être déclenchée. Selon la situation du demandeur, le DDTEFP décide d'une ouverture des droits (éventuellement avec effet rétroactif) ou d'un rejet.

Constats

À Paris, le demandeur n'est pas convoqué systématiquement par la DDTEFP. Par ailleurs, l'ouverture de droits a lieu à la date où le dossier est complet. Dans ce cas, le transfert à la DDTEFP paraît donc inutile puisque celle-ci semble appliquer constamment la même politique.

En Côte d'Or, tous les assurés sont convoqués par la DDTEFP, l'ouverture de droit est accordée à la date de fin d'indemnisation en ARE sauf en cas de fraude. Si le visa ne précise pas la date, bien qu'il n'y ait pas de convention écrite sur ce point, l'Assédic comprend que c'est la fin d'indemnisation en ARE qui est retenue. Les délais recensés par l'Assédic se situent en 2005 aux alentours de 30 jours, délais postaux compris.

En Pas-de-Calais, les dossiers tardifs inférieurs à six mois font systématiquement l'objet d'une ouverture de droit à la date où le dossier a été complété. Les dossiers supérieurs à six mois entraînent une convocation de l'assuré par la DDTEFP.

Zones de risque

 $\Rightarrow$  SI

Après le retour de la décision d'ouverture de droit de la DDTEFP, le système d'information est toujours bloqué. Il faut donc modifier fictivement la date de dépôt du dossier pour qu'elle devienne antérieure au délai de deux mois, puis enregistrer l'ouverture de droit, et, enfin, recorriger la date de dépôt du dossier pour conserver la bonne date.

### $\Rightarrow$ PRO

19 Le DDTEFP choisit la date à laquelle l'ouverture de droit est prononcée mais il n'y a pas de directive nationale en ce sens, d'où des écarts de pratique.

#### 5. Traitement des dossiers douteux

Description succincte

Les dossiers pour lesquels l'Assédic a un doute, soit que les pièces justificatives attendues ne puissent être réunies par le demandeur, soit que ces pièces soient elles-mêmes douteuses, sont transmis à la DDTEFP

Constats

Dans le Pas-de-Calais, un document manuel accompagne la liste des dossiers transmis à la DDTEFP, avec une colonne permettant de préciser les motifs de transmission. Ce document est peu exploité.

La mission a pu constater que certains dossiers d'admission n'ont donné lieu à aucun signalement spécifique par l'opérateur les ayant traités, alors qu'ils auraient dû faire l'objet d'un signalement pour suspicion de fraude (cf. annexe, § II D 2).

Zone de risque

 $\Rightarrow$  PRO

Tant au niveau national que dans les Assédic visitées au niveau local, il n'existe pas de procédure formalisée ou de recueil des cas nécessitant un transfert à la DDTEFP, ni de consignes formalisées données aux opérateurs portant sur la transmission de dossiers douteux à la cellule de répression des fraudes.

#### 6. Décision sur l'ouverture de droits

Description succincte

Les ouvertures de droits sont décidées par l'Assédic.

Les rejets sont du ressort du DDTEFP. Dans la pratique, hors dépôts tardifs ou doute, les décisions sont prises par l'Assédic.

Les décisions d'ouverture de droit ou de rejet en cas de dépôt tardif ou de doute sont prises par la DDTEFP qui inscrit sa décision sur le formulaire et le renvoie à l'Assédic.

Pour saisir la décision, l'opérateur de l'Assédic choisit soit une grille d'admission, soit une grille de rejet. Il inscrit dans la grille la durée d'activité retenue.

Lorsque le demandeur perçoit des ressources inférieures au plafond, le système d'information calcule automatiquement le montant de l'allocation différentielle. Le système d'information ne bloque pas l'acceptation en ASS en cas de dépassement du plafond mais calcule un droit nul.

En cas de reprise d'activité non salariée (équivalent à une création/reprise d'entreprise), un droit à taux plein est ouvert mais le paiement de l'allocation est réduit. Il est calculé par rapport à un montant forfaitaire de ressources calé sur le forfait URSSAF de création d'entreprise. Celui-ci autorise pour un célibataire le versement effectif d'un différentiel d'ASS la première année, qui disparaît à compter de la deuxième année. Ce forfait doit être validé chaque mois par l'opérateur. Le droit définitif à la hausse ou à la baisse est recalculé rétroactivement lorsque les éléments réels de revenu sont obtenus.

Dans tous les cas l'Assédic assure la notification.

**Constats** 

Les rejets devant juridiquement être prononcés par le DDTEFP, ils sont codés comme étant transmis aux DDTEFP dans le système d'information des Assédic. Dans le Pas-de-Calais, le DDTEFP signe une liste transmise par l'Assédic sur laquelle sont indiqués manuellement les dossiers rejetés.

En Côte d'Or, à Paris comme dans le Pas-de-Calais, il n'existe pas de convention de délégation au directeur de l'Assédic de l'instruction et de la décision de rejet ; des éléments d'une telle délégation existent dans certaines zones de l'Assédic Franche Comté-Bourgogne

Zone de risque  $\Rightarrow$  SI

Le système d'information détermine le nombre de jours d'activité en additionnant les différentes périodes d'activité salariée. Toutefois, en cas de chevauchement (deux emplois en temps partiel au cours de la même journée par exemple), le système d'information ne prend pas en compte ce phénomène. Il ne distingue pas non plus l'activité salariée, rentrant dans le calcul de la condition d'activité, des périodes d'activité non salariée, qui ne doivent pas être prises en compte. Le calcul doit alors être fait manuellement par l'opérateur, ce qui est source de perte de temps et d'erreurs potentielles.

En cas d'incohérence entre le nombre de jours cumulés calculés par le système d'information dans le dossier d'activité et le nombre de jours d'activité reportés dans la grille d'admission, le système d'information émet un message d'alerte mais l'opérateur peut passer outre. Cette possibilité de forcer le nombre de jours peut être la réponse au problème de gestion des doublons évoqué *supra*. Cependant, en termes de contrôle interne et de supervision, il n'est pas prévu dans le système d'information l'édition d'une liste des « forçages » effectués. Les éventuelles erreurs ne peuvent donc être détectées qu'à l'occasion des contrôles aléatoires prévus dans le cadre du contrôle interne. Toutefois, soulignons que si la durée d'activité salariée (nombre de jours) saisie par l'opérateur dans le dossier ASS est inférieure à cinq ans, le système d'information bloque correctement l'admission à l'ASS. Ce blocage ne peut pas être forcé.

#### B. Actualisation

Description succincte

L'actualisation est mensuelle. Par nature, les « dispensés de recherche d'emploi » en sont dispensés. Il s'agit de l'obligation pour le demandeur d'emploi de « pointer » en signalant ses éventuels changements de situation<sup>74</sup>. L'actualisation peut être faite par renseignement et envoi d'une carte d'actualisation, mais aussi par Internet, téléphone ou bornes télématiques mises à disposition dans les Assédic. L'absence d'actualisation conduit à une suspension automatique du versement de l'allocation. En cas de pièces manquantes (signalement d'une reprise de travail sans bulletin de salaire joint par exemple), les droits du mois sont suspendus jusqu'à réception de la pièce considérée. Lors de sa réception, celle-ci est alors traitée comme décrit supra (§ I A 2).

Constats

À l'exception des intermittents du spectacle et des créateurs d'entreprise, les allocataires qui se présentent dans les locaux des Assédic pour s'actualiser sont systématiquement renvoyés vers les bornes automatiques. L'actualisation est donc aujourd'hui une procédure largement dématérialisée.

Zones de risque

 $\Rightarrow$  PRO

- Lorsqu'un bénéficiaire de l'ASS reprend temporairement une activité mais ne peut obtenir immédiatement de bulletin de salaire ou de certificat de travail, il peut le déclarer lors de l'actualisation et voit alors ses droits suspendus jusqu'à l'obtention d'une pièce justificative. S'il ne le déclare pas immédiatement et attend une pièce justificative, cela génère des indus et l'allocataire peut se voir exposé à des sanctions si cette situation se répète<sup>75</sup>.
- L'actualisation étant parfois ouverte avant la fin du mois<sup>76</sup>, les éventuelles reprises d'activité ou perceptions d'indemnités journalières au cours du mois qui seraient ultérieures à la date d'actualisation peuvent générer des indus.

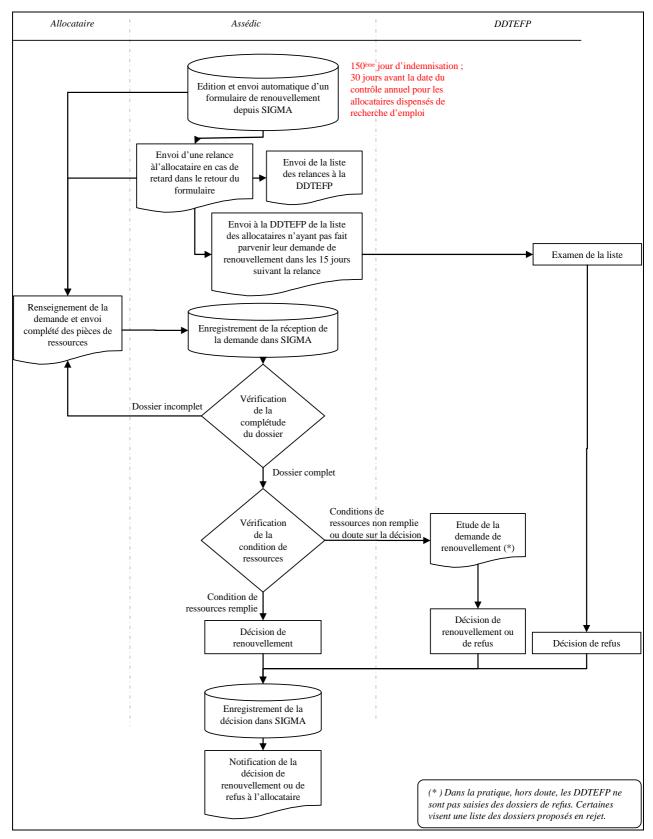
<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Lors de l'actualisation le bénéficiaire d'ASS doit remplir les champs suivants : travail (oui ou non, dates de début et de fin, gains), stage (oui ou non, dates de début et de fin), maladie (oui ou non, date de début et de fin), maternité (oui ou non, depuis quelle date ?), retraite (oui ou non, depuis quelle date ?), recherche d'emploi (oui ou non, depuis quelle date ?), autre ; changement d'adresse ou de téléphone.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> Les sanctions ne sont cependant prises que dans 3,2 % des cas de cumul travail causant un indu du régime national de solidarité.

<sup>76</sup> Les dates de début d'actualisation sont déterminées selon un calendrier national fixé par le Ministère du travail.

### C. Instruction de la demande de renouvellement

Schéma 1 : Processus d'instruction de la demande de renouvellement



Source : Mission

### - Annexe I, pièce jointe n°1, page 113 -

# Description succincte

Trente jours avant l'expiration de ses droits, l'assuré doit renvoyer une demande de renouvellement qui lui est adressée automatiquement par le système d'information de l'Assédic. Quinze jours après l'expiration de ses droits, l'Assédic envoie un courrier de relance à l'allocataire. En cas de retard, l'assuré perd ses droits pendant la période comprise entre la fin de droits et la réception de la demande. A partir de deux mois après la fin des droits, la demande de renouvellement n'est plus recevable.

Le renouvellement est semestriel, sauf pour les dispensés de recherche d'emploi pour lesquels il est annuel.

Le dossier de renouvellement est composé d'une déclaration de ressources accompagnée d'un avis d'imposition sur le revenu. Les ressources déclarées sont saisies par l'opérateur dans le dossier de gestion de l'ASS et peuvent donner lieu au renouvellement des droits ou à leur non renouvellement, mais aussi à la constatation d'indus ou au calcul d'un nouveau montant de l'allocation différentielle. Ces différentes conséquences sont gérées automatiquement par le système d'information.

**Constats** 

Les modalités sont identiques dans chaque Assédic à celles présentées au paragraphe I A 3 c pour l'étude de la condition de ressources.

# Zones de risque

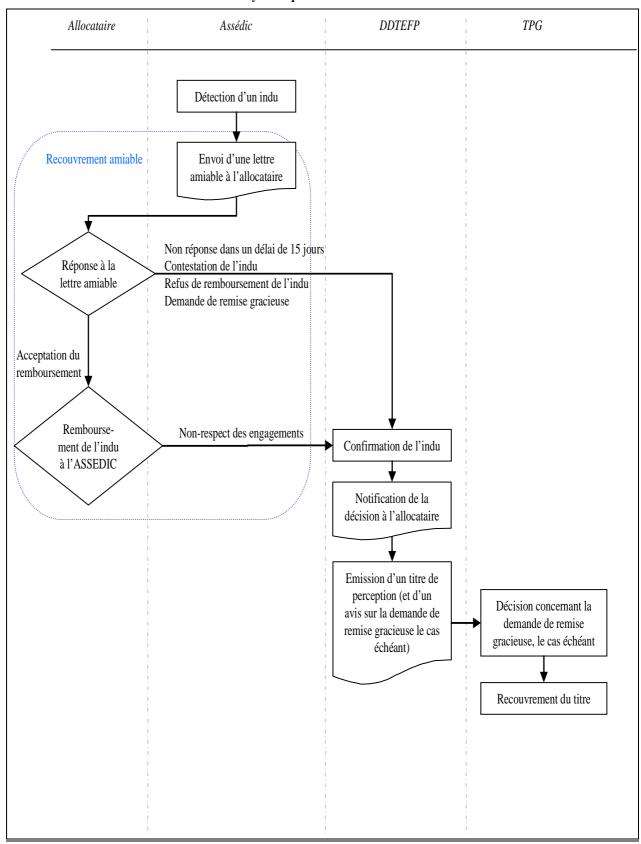
#### $\Rightarrow$ PRO

Pour les dispensés de recherche d'emploi, le caractère annuel du renouvellement et l'absence d'actualisation mensuelle conduit à des retards d'information en cas de reprise de travail, suscitant des indus<sup>77</sup>. Au moins deux dossiers de renouvellement parmi ceux consultés par la mission à l'Assédic de Paris correspondaient à ce cas.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Bien que les dispensés de recherche d'emploi aient l'obligation d'informer l'Assédic de tout changement de situation.

# II. TRAITEMENT DES INDUS

Schéma 2 : Procédure synthétique du recouvrement des indus



Source : Mission

#### A. Détection des indus

# Description succincte

Les indus sont détectés suite à réception d'une information par l'Assédic. Ce fait générateur peut être fourni spontanément par l'allocataire (envoi d'un bulletin de salaire) ou bien provenir de la sécurité sociale (si l'allocataire a perçu des indemnités journalières (IJ)), de la CNAV (perception par l'allocataire d'une retraite à taux plein à compter d'une date donnée), d'une entreprise de travail temporaire, etc.

Les CPAM et les ETT transmettent des fichiers dématérialisés dont le croisement avec celui des Assédic permet la détection automatique des indus ASS. En cas de prise de sanction, les DDTEFP et l'ANPE peuvent saisir ces informations directement dans les fichiers Assédic, entraînant la détection d'indus, comme en cas de saisie par les agents des Assédic.

Un allocataire dispensé de recherche d'emploi est dispensé d'actualisation mensuelle. En revanche, il doit effectuer une actualisation annuelle. Par conséquent, il doit signaler spontanément des changements de situation tels que la perception d'IJ.

Après avoir été détectés automatiquement par le système d'information, les indus sont validés par un technicien.

**Constats** 

Le paiement de l'ASS du mois M intervient au mois M+1 jusqu'au 18 de ce mois. Les ETT envoient leurs fichiers entre le 20 et le 23 du mois M+1. Par conséquent, le croisement de fichiers ayant lieu le 29 du mois M+1, ces indus ne peuvent être détectés avant le paiement de l'allocataire.

En revanche, les fichiers des CPAM sont émis avec une fréquence hebdomadaire, ce qui explique la faible proportion d'indus causés par un cumul « sécurité sociale » par rapport à ceux issus d'un « cumul travail ».

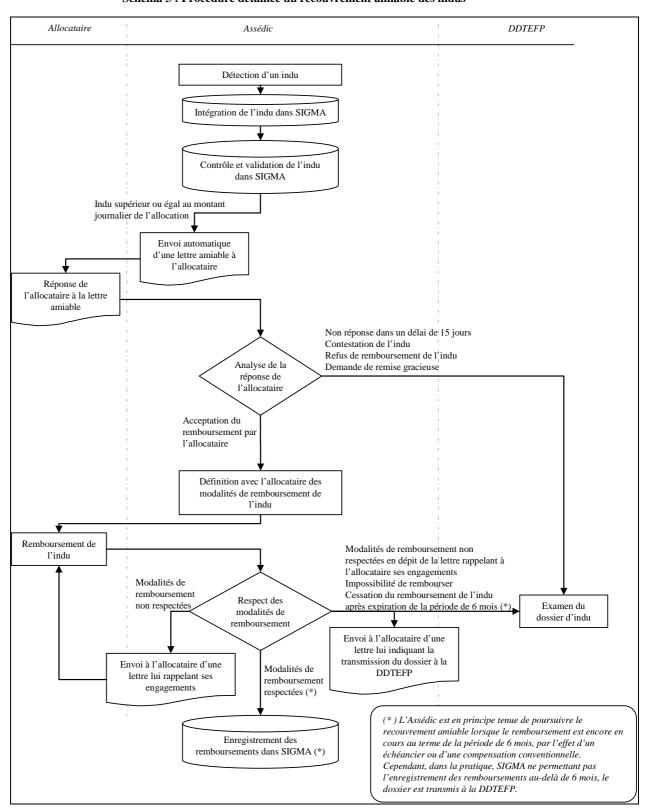
Zones de risque

⇒PRO

Si un bénéficiaire de l'ASS reprend temporairement une activité mais ne peut obtenir rapidement de bulletin de salaire ou de certificat de travail, et qu'il le déclare lors de l'actualisation, il voit alors ses droits suspendus jusqu'à ce qu'il ait pu obtenir une pièce justificative (cf. *supra* § I, B). Ceci pourrait expliquer que la très grande majorité (cf. annexe) des indus est générée par une « omission » de déclaration d'activité des allocataires lors de leur actualisation.

# B. Recouvrement amiable des indus par l'Assédic

Schéma 3 : Procédure détaillée du recouvrement amiable des indus



<u>Source</u>: Mission

# Description succincte

Après détection d'un indu et constatation de la créance par un technicien<sup>78</sup>, une lettre amiable est automatiquement envoyée à l'allocataire. L'allocataire dispose alors de 15 jours pour répondre à cette proposition.

L'Assédic est compétente pour le recouvrement amiable durant les six premiers mois. Au-delà de ce délai, le dossier est automatiquement transmis à la DDTEFP (le solde est annulé dans les comptes de l'Assédic, et les éléments constituant le dossier sont physiquement transmis à la DDTEFP) qui doit émettre le titre de perception à destination de la trésorerie générale.

Les antennes locales sont dessaisies du dossier dès que l'allocataire n'accepte pas la proposition amiable. Le dossier est alors pris en charge par le service du contentieux au siège de l'Assédic (cf. infra).

En cas de recours de l'allocataire ou d'absence de réponse de ce dernier au bout de quinze jours après notification de l'indu, le dossier est transmis à la DDTEFP: une lettre est envoyée à l'allocataire lui signifiant que le remboursement devra être effectué au trésor public; le montant de la créance à l'égard de l'Assédic est annulé dans l'application (celle-ci considère en effet que le dossier est transmis à la trésorerie générale); et le dossier est physiquement transmis à la DDTEFP, accompagné des courriers éventuels de l'allocataire et de l'ensemble des autres éléments relatifs à l'indu. À Paris.

#### **Constats**

- une proposition d'échéancier accompagne systématiquement la lettre amiable de notification d'indu. Cet échéancier est échelonné sur cinq mensualités, quel que soit le montant de l'indu. Il n'est pas négociable par le bénéficiaire de l'indu qui, s'il demande un rééchelonnement, voit son dossier transmis à la DDTEFP;
- certains indus, tels que ceux causés par un cumul d'ASS et d'une reprise d'activité, sont récupérés sur les allocations à venir sans autorisation explicite de l'intéressé, ce qui va à l'encontre de l'interprétation juridique que la DAJ de l'Unédic fait du caractère incessible et insaisissable de l'ASS;
- si l'allocataire conteste l'indu ou demande un rééchelonnement de la proposition d'échéancier, la lettre envoyée à l'allocataire lors de la transmission de son dossier à la DDTEFP repose sur un modèle unique, elle ne tient absolument pas compte de la réponse spécifique de l'allocataire.

### En Franche-Comté Bourgogne,

- la lettre amiable est dépourvue de proposition d'échéancier, mais l'allocataire peut négocier avec l'Assédic un échéancier, éventuellement supérieur à cinq mois ;
- les dossiers d'indus sont transmis à la DDTEFP au bout de six mois maximum, même en cas d'accord amiable entre l'Assédic et le bénéficiaire d'indu sur un échelonnement supérieur. Ce dysfonctionnement est dû au système d'information.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Si l'indu est détecté suite à une saisie par un agent, cet agent vérifie sa pertinence et le valide ; si l'indu est détecté suite à un croisement de fichiers (par exemple issu des ETT), c'est le responsable des indus du site qui traite quotidiennement les indus en attente en vérifiant leur pertinence.

### - Annexe I, pièce jointe n°1, page 118 -

Dans le Pas-de-Calais.

- la lettre amiable est dépourvue de proposition d'échéancier, mais l'allocataire peut négocier avec l'Assédic un échéancier, éventuellement supérieur à cinq mois ;
- si, après transmission du dossier à la DDTEFP suite à l'échéance du délai de recouvrement amiable, l'allocataire se présente à l'Assédic pour effectuer un paiement, l'Assédic l'accepte. Puis elle envoie à la trésorerie générale d'une part un chèque faisant masse des montants ainsi recouvrés, et à la DDTEFP d'autre part une lettre indiquant les montants perçus.

# Zones de risque

### $\Rightarrow$ PRO

En cas de recours, l'Assédic est totalement dessaisie du dossier et n'a pas de retour de la part de la DDTEFP, elle ne peut donc pas informer le demandeur d'emploi des suites données à son dossier si celui-ci se présente au guichet.

#### $\Rightarrow$ SI

- 28 Le motif d'indu retenu dans le système d'information n'est pas forcément le véritable motif de l'indu; en effet en cas de traitement sur le dossier ultérieur à la détection de l'indu, c'est le « nouveau motif » qui est substitué au motif original.
- Le motif « radiation temporaire » n'existe pas. Par conséquent, il est codé en « radiation définitive », ce qui est source d'incompréhension de l'allocataire à réception de la lettre amiable.
- Lorsque l'indu se révèle injustifié, le système d'information ne permet pas d'annulation; l'opérateur doit donc émettre un deuxième paiement pour le solder, tout en demandant au système d'information de le récupérer intégralement avant versement; si l'opérateur oublie de faire cette manipulation le deuxième paiement peut donc être versé à l'assuré et entraîner un indu. L'Assédic n'est pas en mesure d'éditer un listing des opérations ayant fait l'objet de deux paiements au titre de la même période. Ces doubles paiements éventuels ne sont donc pas contrôlés. La DDTEFP de Paris indique voir régulièrement des indus à ce titre.
- Tant que cinq mois ne se sont pas écoulés, l'Assédic peut reprendre le dossier qu'elle avait transmis à la DDTEFP (de sa propre initiative ou suite à la demande de la DDTEFP). Le transfert à la DDTEFP est alors annulé: l'Assédic n'est donc *de facto* pas clairement dessaisie du dossier.
- Dans le cas d'une telle reprise du dossier par l'Assédic, par exemple si l'allocataire se présente au guichet pour effectuer un remboursement, l'Assédic recrédite l'indu du solde de la créance restant à recouvrer, mais la transmission de cette information à la DDTEFP n'est pas couplée de manière automatique : elle doit être effectuée en parallèle.
- L'application permet au site local de se ressaisir spontanément du dossier, bien qu'un dossier repris à la DDTEFP ne puisse normalement être traité que par l'entité « coordination des activités centralisées ».

### - Annexe I, pièce jointe n°1, page 119 -

- En cas d'accord entre l'Assédic et l'allocataire sur un échéancier, l'Assédic conserve le dossier pendant cinq mois même si ultérieurement l'allocataire ne respecte pas le calendrier de remboursement. Le dossier n'est alors transmis à la DDTEFP qu'au sixième mois.
- Lorsqu'un échéancier dépasse six mois et alors qu'il n'y a pas d'incident de paiement, le système d'information solde l'indu et le transfère à la DDTEFP; ce dispositif est contraire aux dernières instructions de la direction des affaires juridiques de l'Unédic qui demande aux Assédic de poursuivre le recouvrement au-delà des six mois en l'absence d'incident.

### $\Rightarrow$ ALL

- Les motifs d'indus retenus sont peu lisibles. La reprise d'emploi peutêtre codée dans plusieurs motifs. Or, ces motifs sont inscrits sur les notifications et les lettres de transmission à la DDTEFP. La DDTEFP doit donc quasi-systématiquement effectuer une recherche sur dossier pour reconstituer le motif et le contrôler avant émission du titre. Il n'existe pas de possibilité d'insérer des commentaires.
- La lettre amiable notifiant l'indu à l'intéressé informe l'allocataire qu'« en l'absence de réponse dans un délai de quinze jours, nous retiendrons sur vos allocations une somme correspondant au barème légal en vigueur, conformément aux dispositions des articles R-145-2 et R-145-3 du code du travail », alors que lesdits articles ne sont pas explicites à ce sujet.

## C. Recouvrement des indus par la DDTEFP et la trésorerie générale

# Description succincte

La trésorerie générale reçoit de la DDTEFP un bordereau contenant les références de plusieurs titres, accompagné des titres d'émission et éventuellement de demandes de délai faites par les assurés. Un agent saisit manuellement les données sous REP, et envoie une lettre réclamant le paiement de l'indu. Les redevables peuvent négocier un échéancier avec la trésorerie générale. En absence de réponse, la trésorerie générale envoie une lettre de rappel, puis un commandement de payer et la phase contentieuse commence. À Paris.

#### Constats

- la DDTEFP réexamine l'indu, en essayant de reconstituer sa cause véritable par une exploration de LICRE. Lorsque le motif est validé, il est inscrit sur le titre de perception;
- les indus inférieurs à 100 €ne font pas l'objet d'un titre.

## En Côte d'Or,

- il n'y a pas de réexamen de l'indu et c'est le motif de l'Assédic qui est inscrit sur le titre de perception ;
- les indus inférieurs à 30 €ne font pas l'objet d'un titre.
- comme dans le Pas-de-Calais, en cas de demande de remise gracieuse, la trésorerie générale adresse au demandeur une demande de pièce justificatives permettant d'établir les ressources et charges du foyer.

Dans le Pas-de-Calais,

- la DDTEFP ne reçoit qu'un listing informatique mensuel des indus qui lui sont « transmis ». Ce listing n'étant pas reçu chaque mois, la DDTEFP n'a pas l'assurance que l'ensemble des indus lui sont correctement transmis par l'Assédic ;
- seuls les indus d'un montant initial supérieur à 381 €font l'objet d'une émission de titre (décision d'un précédent DDTEFP, en lien avec le trésorier payeur général);
- à réception du listing, la DDTEFP imprime les informations relatives à l'indu depuis SIGMA/ALADIN, et adresse un courrier à l'allocataire, en lui signalant la possibilité d'une remise gracieuse. La DDTEFP ne conduit pas d'examen particulier concernant la nature et la pertinence de l'indu;
- en cas de demande de remise gracieuse, celle-ci est transmise à la trésorerie générale avec le dossier d'indu et le titre. Sinon, le titre n'est émis par la DDTEFP qu'un à deux mois après l'envoi du courrier de la DDTEFP à l'allocataire. Depuis début 2006, cette demande est examinée de manière collégiale;
- des titres d'indus constatés en 2001, 2002 et 2003 n'ont été émis qu'en 2004.

Les trésoreries générales soulignent le caractère difficile du recouvrement en raison, d'une part, du délai entre le constat de l'indu et leur intervention, et d'autre part, de l'impécuniosité des débiteurs dont une proportion significative passe en commission de surendettement. Les mensualités sont en général de l'ordre de la dizaine d'euros et le recouvrement relève davantage d'une position de principe ; il reste souvent partiel.

La remise gracieuse ne peut avoir lieu qu'en cas de demande du débiteur. Celui-ci n'est pas informé par la trésorerie générale de cette possibilité. En Côte d'Or comme dans le Pas-de-Calais, la DDTEFP prend systématiquement l'initiative de l'en informer.

# Zones de risques

### $\Rightarrow$ PRO

Les trésoreries générales estiment que les délais (une dizaine de mois sur les sites visités, cf. annexe I, § III, C, 5) entre la détection des indus et leur ordonnancement sont tels qu'ils obèrent les chances de recouvrement de ces indus.

# ⇒SI

- 39 Le système d'information des DDTEFP (GBC) ne permet pas l'ordonnancement des titres de perception entre le mois de novembre et le mois de mars. Cette faille est source de délais supplémentaires pour la transmission des indus à la trésorerie générale, contribuant ainsi à accroître leur difficulté de recouvrement.
- 40 L'impression, puis la saisie manuelle dans les trésoreries générales des titres émis par les DDTEFP sont sources d'erreurs potentielles.

En Côte d'Or, lors de l'ordonnancement, l'opérateur de la DDTEFP code les indus insertion avec le champ solidarité, empêchant la trésorerie générale de les distinguer les uns des autres.

#### III. TRAITEMENT DES RECLAMATIONS ET RECOURS

# Description succincte

Lorsque le demandeur ou l'assuré conteste la décision de l'Assédic, il peut s'adresser à un service de réclamation.

Conformément aux indications inscrites sur les lettres de notification, il peut adresser un recours gracieux auprès du DDTEFP, puis un recours hiérarchique auprès du ministre ou, depuis 2006, du DRTEFP. Il peut enfin intenter un recours devant le tribunal administratif.

**Constats** 

Le système d'information garde une copie de l'ensemble des courriers transmis à l'assuré. Les courriers et les interventions de l'assuré par les autres canaux sont normalement saisis dans le système mais avec leur date uniquement. Le thème des interventions orales ne semble pas noté. Les courriers adressés par l'assuré ne sont pas numérisés. Il est donc impossible de reconstituer complètement les interventions de l'assuré au cours de la vie d'un dossier notamment en raison des modalités d'archivage des dossiers (cf. *infra*).

# Zones de risques

### $\Rightarrow$ FOR

- Les notifications ne mentionnent pas la possibilité d'un traitement en réclamation auprès du service de l'Assédic.
- Les notifications mentionnent le recours gracieux sans en expliciter le sens. Ceci conduit à susciter beaucoup de demandes de dérogation, le recours gracieux étant compris comme un « recours en grâce ».
- La mauvaise compréhension du caractère différentiel de l'allocation conduit à des demandes de dérogation de personnes quand elles dépassent de peu le plafond de ressources; ces personnes pensent être exclues de l'allocation complète alors que si elles avaient un revenu proche, mais inférieur au seuil, elles ne percevraient pas pour autant l'allocation complète mais le seul différentiel.

# PIÈCE JOINTE N°2 A L'ANNEXE I

LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE DU TRAVAIL ET LA GESTION DE L'ASS

# **SOMMAIRE**

1. LA CONVENTION DE 1984 CONFIE AUX DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES UNE MISSION ASSEZ LARGE DANS LA GESTION DE	124
L'ASS	. 124
A. DES MISSIONS LARGES DANS LA CONVENTION	
B. DANS LA PRATIQUE LES MISSIONS ASSUMÉES SONT UN PEU PLUS RÉDUITES	. 124
C. LES DDTEFP NE DISPOSENT PAS DES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À UN CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DE LA GESTION DE L'ASS PAR L'ASSÉDIC	. 125
II. CES MISSIONS SONT PRISES EN CHARGE PAR LES SERVICES DE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI ET OCCUPENT PLUS	
DE 150 ETP	. 125
III. DES MODALITÉS DE TRAVAIL PEU FORMALISÉES	. 127
A. DES RELATIONS AVEC L'ASSÉDIC PEU FORMALISÉES	. 127
B. UNE DOCTRINE DES DDTEFP S'EST MISE EN PLACE MAIS N'EST PAS FORMALISÉE	. 127
IV. UNE RÉORIENTATION POSSIBLE DE L'ACTION DES SERVICES	
DÉCONCENTRÉS VERS LE CONTRÔLE DE LA GESTION DE L'ASS	. 128
A. UNE MOBILISATION ENCORE FORTE DANS LA GESTION DONT LA JUSTIFICATION EST	
DISCUTABLE PLUS DE 20 ANS APRÈS LA CRÉATION DE LA PRESTATION	. 128
B. UNE RÉDUCTION DE L'IMPLICATION DES DDTEFP DANS LA GESTION DES DOSSIERS	
INDIVIDUELS EST POSSIBLE	. 128
C. ELLE PERMETTRAIT UNE RÉORIENTATION SUR LE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ DE	
GESTION DE L'ASSÉDIC	. 129

# I. LA CONVENTION DE 1984 CONFIE AUX DIRECTIONS DÉPARTEMENTALES UNE MISSION ASSEZ LARGE DANS LA GESTION DE L'ASS

### A. Des missions larges dans la convention

La convention de 1984 délègue à l'Unédic la responsabilité principale de la gestion de l'ASS tout en confiant un certain nombre de missions aux directions départementales du travail et de l'emploi en sus de leur mission générale de contrôle de la recherche d'emploi.

# Convention État-Unédic de 1984

#### Art. 2. - Gestion

La gestion des allocations de solidarité visées à l'article 1er est assurée, en qualité de mandataires, par les Assédic territorialement compétentes. La gestion comprend la mise à la disposition des travailleurs privés d'emploi des formulaires de demande, l'enregistrement des demandes, leur examen préliminaire, la prise des décisions d'admission, la notification aux intéressés des décisions, le calcul, le cas échéant, du montant de l'allocation et les versements périodiques correspondants.

En outre, la gestion comporte la notification des périodes indemnisées aux régimes de retraite et les remboursements aux régimes de retraite complémentaire pour la validation correspondant aux périodes indemnisées. Cependant, l'autorité administrative compétente au niveau départemental prononce les décisions de rejet ainsi que les décisions qui résultent de l'étude des cas qui lui ont été soumis par l'Assédic.

#### **Art. 6.** – États mensuels des paiements

(Convention État-Unédic du 31.03.84 pour la gestion du régime de solidarité) Pour chaque département, un état mensuel établi par l'Assédic territorialement compétente mentionne, pour chaque type d'allocation, les sommes versées. Cet état mensuel, conforme au modèle annexé au protocole, est adressé à l'autorité administrative compétente au niveau départemental.

#### Art. 7. – Contestation des décisions

En cas de contestation d'une décision prise par une Assédic ou par le directeur départemental du travail et de l'emploi, le recours est porté devant ce dernier.

### Art. 8. – Récupération des indus

(Avenant n° 1 du 30 mai 1997) En cas de constatation de sommes indûment versées, l'Assédic procède à leur recouvrement amiable en adressant une lettre au débiteur. Au terme d'un délai maximum de 6 mois, elle informe l'autorité administrative compétente au niveau départemental des sommes non recouvrées. Cette dernière procède alors à leur recouvrement comme en matière de créance étrangère à l'impôt et aux domaines.

Ces missions concernent l'ouverture de droits, la gestion des indus et des recours et la facturation.

### B. Dans la pratique les missions assumées sont un peu plus réduites

Tableau 1 : Missions des DDTEFP dans la gestion de l'ASS tervention Mission DDTEFP

Domai	ne d'intervention	Mission DDTEFP	Action réalisée
	Dossiers déposés tardivement	Confirmer accord d'admission et fixer la date de l'ouverture de droit	Examen des dossiers transmis. Effectif
Ouverture de droits ou renouvellement	Dossiers ou pièces justificatives douteuses	Décider de l'admission ou du rejet	Examen des dossiers transmis. Effectif
	Instruction Assédic conduisant au rejet	Décider des rejets	Pas d'instruction réalisée ; les rejets sont très souvent prononcés directement par l'Assédic
Indus	Indus non recouvrés dans les six mois ou sans accord de remboursement	Vérifier les indus et émettre les titres à destination de la TG	Émission des titres, avec parfois vérification
Recours	Recours gracieux et recours contentieux	Gestion des recours	Effectif

### - Annexe I, pièce jointe n°2, page 125 -

Domaine d'intervention		Mission DDTEFP	Action réalisée
Facturation	Facturation mensuelle	Vérification des états récapitulatifs et des listings individuels et visa des états récapitulatifs pour envoi au fonds de solidarité	Visa des états sans vérification ou avec vérification limitée à la cohérence du montant global et des listings individuels

Source: Mission

Dans la pratique il existe un écart entre les missions et les actions effectives des DDTEFP sur deux points :

- les décisions de rejets sont en fait gérées par les Assédic, sans contrôle a priori des DDTEFP en dehors des cas douteux ; dans les départements visités, cette délégation de gestion était faite sans convention ; un très petit nombre de DDTEFP (quelques unités) visent une liste de rejets qui leur est adressée ou par déplacement sur site ; dans des cas encore plus rares, une vérification sommaire du dossier est effectuée ;
- il n'y a pas de contrôle réalisé à l'occasion de la signature des états récapitulatifs mensuels adressés par chaque DDTEFP au fonds de solidarité; un très petit nombre de DDTEFP (quelques unités) font quelques contrôles de cohérence statistique ou des vérifications par sondage sur l'effectivité des paiements.

Par ailleurs, jusqu'en 2006, les recours hiérarchiques étaient traités par la DGEFP au nom du ministre. Ces recours ont été déconcentrés au niveau de la DRTEFP à compter de 2006.

# C. Les DDTEFP ne disposent pas des informations nécessaires à un contrôle de la qualité de la gestion de l'ASS par l'Assédic

Les DDTEFP interviennent principalement dans la gestion individuelle des dossiers. Ils ne disposent pas des outils (tableaux de bord par exemple) permettant de suivre les flux de gestion et la qualité de la gestion par l'Assédic. Ils n'ont pas communication des résultats du contrôle interne de l'Assédic sur la gestion et ne procèdent pas à des contrôles sur pièce.

En outre si leur accès aux informations détenues par l'Assédic, prévu par la convention « LICRE » <sup>79</sup> est exploité quotidiennement pour consulter les dossiers des allocataires (et pas seulement sur l'ASS), leur accès aux fonctionnalités de requêtage est limité du fait de l'ergonomie difficile de l'outil. Les DDTEFP n'ont pas ailleurs pas accès à l'outil « infocentre » des Assédic.

# II. CES MISSIONS SONT PRISES EN CHARGE PAR LES SERVICES DE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI ET OCCUPENT PLUS DE 150 ETP

Les missions de gestion ASS sont prises en charge par le service de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE). Une cellule spécifique ASS<sup>80</sup> et/ou un service de gestion des indus existent parfois.

\_

<sup>79</sup> Cf. annexe III

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Quatre DDTEFP sur les 71 réponses au questionnaire.

## - Annexe I, pièce jointe n°2, page 126 -

Le lien avec le contrôle de la recherche d'emploi est fort. D'une part les bénéficiaires ASS font partie des populations sur lesquelles les SCRE doivent assurer des contrôles (selon les instructions de la DGEFP, 1/3 des contrôles doivent viser les bénéficiaires d'ASS, ce ratio étant de 2/3 avant 2001). D'autre part, les dossiers douteux ou tardifs transmis par l'Assédic peuvent constituer un signal de risque qui justifie un contrôle de la recherche d'emploi. De fait, la plupart des entretiens réalisés pour le traitement des ouvertures de droits ou renouvellement ASS contiennent une partie de contrôle de la recherche d'emploi.

Selon les résultats du questionnaire adressé par la DGEFP et la DAGEMO aux DDTEFP à la demande de la mission, près de 200 ETP en 2006, assurent l'exercice de ces missions. La moitié sont des agents de catégorie B. Si on exclut les fonctions de contrôles de la recherche d'emploi sur les bénéficiaires ASS, on obtient alors plus de 150 ETP consacrés à la seule « gestion ASS ».

Tableau 2 : Estimation du nombre d'agents consacrés à l'ASS au 31/03/2006

Catégorie	Nombre d'agents participant à la gestion de l'ASS	Total de la charge de travail consacrée (en ETPT)
A	33	6
В	206	118
С	118	71
Total	357	195
Hors CRE		157

Source : Questionnaire DDTEFP (extrapolation à partir des réponses de 71 départements)

Sur l'ensemble des tâches de gestion de l'ASS, la gestion des ouvertures de droit et des renouvellements pour les cas de dépôt tardif ou de dossier douteux occupe près de la moitié des ETP.

Tableau 3 : Répartition des ETP par type de tâche

	Part des ETP	Part hors CRE	Extrapolation ETP
Ouverture des droits à l'ASS	22,1 %	27,5 %	43,1
Renouvellement des droits à l'ASS	15,8 %	19,6 %	30,8
Gestion des recours et contentieux liés à l'ASS	15,3 %	19,0 %	29,8
Gestion des indus de l'ASS	19,0 %	23,6 %	37,0
Vérifications et contrôles a posteriori hors CRE	8,5 %	10,6 %	16,5
Contrôle de la recherche d'emploi ciblé sur les allocataires ASS	19,5 %		38,0

Source : Questionnaire DDTEFP

Les flux de dossiers qui arrivent dans les DDTEFP sont assez mal connus du fait de l'absence d'enregistrement adéquat de la part de l'Assédic (cf. annexe I sur la gestion des allocataires). De plus, les données disponibles dans le système d'information de l'Unédic sont inadaptées. Il n'existe pas, en dehors des recours hiérarchiques (DGEFP) et des recours contentieux (DAGEMO), de totalisation nationale effectuée par le ministère du travail. Sur la base des déplacements, la mission a estimé les flux de dossiers (cf. annexe I sur la gestion des allocataires).

Tableau 4 : Estimation des flux de dossiers des DDTEFP

Type de flux	Source	Total 2005 (estimation)	Par DDTEFP et par mois (estimation)
Dépôt tardif	Estimation mission à partir des départements visités : 1,5 % à	16 000	13,1
Dossiers douteux	3 % des flux de dossiers de demande (estimés à 1,2 millions admissions et renouvellements par an)— on retient ici le taux de 2 %	8 000	6,5
Indus	Unédic	62 537	51,1
Recours gracieux	Estimation mission à partir des départements visités : 0,4% des flux de dossiers déposés— on retient ici le taux de 2 %	5 000	4,1
Recours hiérarchique	DGEFP	1 140	0,9
Recours contentieux	DAGEMO (dossiers identifiés Mission indemnisation chômage DGEFP)	235	0,2
États récapitulatifs de facturation		1 224	1

Source : Mission

### III. DES MODALITÉS DE TRAVAIL PEU FORMALISÉES

# A. Des relations avec l'Assédic peu formalisées

Dans les départements visités, il n'y avait pas ou plus trace d'une convention État (DDTEFP) sur la gestion de l'ASS. Les conventions tripartites entre l'État, l'Assédic et l'ANPE n'évoquent la gestion de l'ASS que par incidence, à travers la question du contrôle de la recherche d'emploi. Les réunions autour du CRE peuvent néanmoins être l'occasion d'évoquer les difficultés de gestion de l'ASS.

Les transferts de dossiers ou d'états récapitulatifs entre Assédic et DDTEFP sont accompagnés de lettres-types de l'Assédic qui indiquent les motifs type de saisine. Dans certains départements, les Assédic accompagnent ces motifs types d'une description plus détaillée des causes de transmission ; toutefois, ce n'est alors jamais formalisé. Les DDTEFP rencontrées traitent ces dossiers en utilisant l'accès LICRE au système d'information de l'Assédic et maintenant le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE). Il semble néanmoins que certaines DDTEFP aient mis en place un dispositif de déplacement régulier dans les locaux de l'Assédic pour traiter les dossiers problématiques.

Les Assédic transmettent aux services déconcentrés un certain nombre d'informations statistiques sur l'évolution du chômage et des indemnisations dans le cadre de publications à vocation large ou destinées spécifiquement aux services déconcentrés ou au service public de l'emploi. Dans le cadre de la procédure de facturation ils adressent l'état récapitulatif mensuel ainsi qu'un listing des bénéficiaires. En revanche, les Assédic ne transmettent pas aux DDTEFP de tableaux de bord de gestion permettant de suivre les indicateurs principaux de flux de gestion de la prestation.

# B. Une doctrine des DDTEFP s'est mise en place mais n'est pas formalisée

Les SCRE mettent en œuvre des travaux de nature différente :

- tâches de pure gestion administrative, notamment pour la gestion des indus ;
- tâches d'examen sur dossiers pour les dossiers douteux ou tardifs transmis par les Assédic ou le traitement des recours :
- tâches de contrôle qui supposent l'interrogation ou la convocation du demandeur, soit pour contrôler les éléments déclaratifs du dossier, soit la réalité de la recherche d'emploi.

Pour l'examen des dossiers, les DDTEFP ont développé au cours du temps une doctrine locale. Celle-ci s'appuie sur le guide de gestion de l'ASS transmis par la DGEFP en 2001. Ce guide laisse cependant des marges d'appréciation qui conduisent à des traitements différents sur le territoire. Il en est ainsi du choix des dates d'ouverture de droit en cas de dépôt tardif du dossier.

Les éléments de doctrine locale ne sont pas formalisés. Une partie, notamment relative aux pièces justificatives acceptées, pourrait pourtant être formalisée et transmise à l'Assédic afin de limiter le nombre de transferts.

# IV. UNE RÉORIENTATION POSSIBLE DE L'ACTION DES SERVICES DÉCONCENTRÉS VERS LE CONTRÔLE DE LA GESTION DE L'ASS

# A. Une mobilisation encore forte dans la gestion dont la justification est discutable plus de 20 ans après la création de la prestation

Les travaux de la mission montrent une mobilisation des DDTEFP sur la gestion de l'ASS qui reste forte. Cette mobilisation se justifie par le fait que l'ASS est une prestation de l'État. Les liens entre la gestion de la prestation et l'activité de contrôle de la recherche d'emploi sont par ailleurs importants.

La mission aboutit cependant aux constatations suivantes :

- une partie des flux de gestion ASS repose aujourd'hui sur une information insuffisante des assurés (cf. annexe I sur la gestion des allocataires) et les préconisations présentées devraient pouvoir réduire le flux des dossiers déposés débouchant sur des rejets ainsi que le flux des recours gracieux ;
- compte tenu de l'ancienneté de la prestation et de l'expérience acquise, une partie de l'intervention des DDTEFP sur les ouvertures de droits pourrait aujourd'hui être supprimée par une formalisation de la doctrine des DDTEFP sur une base nationale réactualisée et sa transmission pour application à l'Unédic; cette formalisation permettrait par ailleurs de limiter les écarts d'application sur le territoire;
- une partie des tâches assumées par les DDTEFP sont des tâches de gestion sans plus-value dans la gestion de la procédure :
  - la vérification du service fait ne donne lieu à aucun contrôle réel et constitue une procédure formelle ;
  - la gestion des indus se limite le plus souvent à un travail administratif de tri et de saisie des titres de perception sans plus-value de fond; elle entraîne un délai dans la transmission à la trésorerie générale qui peut compromettre la récupération de l'indu.
- à l'inverse, les DDTEFP ne disposent pas de vision globale sur le flux et la qualité de gestion de la prestation par l'Assédic et ne peuvent exercer un contrôle sur la gestion de cette prestation par l'Assédic.

Dès lors, il apparaît logique de réorienter l'action des services déconcentrés sur la question de l'ASS en limitant les tâches de gestion et l'intervention dans la gestion des dossiers individuels et en accroissant à l'inverse la capacité de suivi et de contrôle de l'action de l'Assédic.

# B. Une réduction de l'implication des DDTEFP dans la gestion des dossiers individuels est possible

Le tableau suivant indique les évolutions possibles des DDTEFP sur les tâches de gestion, en relation avec les propositions listées dans les annexes I et III du rapport relatives à la gestion des allocataires et au « *reporting* » statistique.

### – Annexe I, pièce jointe n°2, page 129 –

Tableau 5: Recommandations de la mission

Domaine actuel d'intervention en gestion des DDTEFP	Préconisations de la mission	
Rejets	Mettre en accord le droit et la pratique et confier les décisions de rejet au directeur de l'Assédic	
Dépôts tardifs	Établir une règle sur la date d'ouverture de droit en cas de dépôt tardif et confier l'ouverture de droits à l'Assédic Remplacer la transmission des dossiers individuels par une transmission d'un listing des dépôts tardifs	
	utilisable pour le ciblage des contrôles de la recherche d'emploi	
Dossiers douteux	Mettre à jour le document de la DGEFP de 2001 sur la gestion de l'ASS pour formaliser la doctrine sur la prise en compte des pièces justificatives douteuses et transmettre ce document à l'Unédic Deux hypothèses peuvent ensuite être envisagées :  - soit tous les dossiers douteux sont traités par l'Assédic, la DDTEFP n'intervenant plus que sous forme d'avis ou à travers le traitement des recours  - soit on préserve une voie de transmission pour décision à la DDTEFP, celle-ci devant être limitée aux situations exceptionnelles	
Indus	Préparation des titres de perception à émettre au niveau de l'Assédic	
Recours	Maintien du système actuel mais réduction du flux par une politique de gestion plus active des réclamations au niveau de l'Assédic et une meilleure information des demandeurs.	
Facturation mensuelle	Nationalisation complète de la procédure	

Source: Mission

# C. Elle permettrait une réorientation sur le contrôle de la qualité de gestion de l'Assédic

La mission préconise la négociation d'une convention d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Unédic qui permettrait d'arrêter un certain nombre d'objectifs et d'indicateurs sur le flux et la qualité de gestion de la prestation par l'Unédic et les Assédic.

Le suivi d'une telle convention nécessitera une déclinaison régionale dont les services déconcentrés pourraient avoir la responsabilité. Celle-ci s'appuierait sur la transmission régulière d'un tableau de bord de gestion de l'ASS<sup>81</sup>. Elle pourrait par ailleurs s'accompagner d'une possibilité de contrôle sur place.

Cette politique de suivi et de contrôle devrait s'articuler dans le cadre régional qui est particulièrement adapté à l'organisation actuelle des Assédic. Elle pourrait être prise en charge et pilotée par les DRTEFP. Les modalités d'intervention des DDTEFP, en lien avec leur activité de contrôle de la recherche d'emploi, seraient définies dans le cadre du comité technique régional et interdépartemental (CTRI).

\_

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Cf. annexe III et sa pièce jointe.

# ANNEXE II

ANALYSE DES COÛTS DE GESTION DE L'ASS

# **SOMMAIRE**

I.	PRÉSENTATION DE LA COMPTABILITE ANALYTIQUE DE L'UNÉDIC	132
	A. COÛTS PRIS EN COMPTE DANS LA DÉTERMINATION DES COÛTS ANALYTIQUES DES	
	PRESTATIONS	
]	B. RÉPARTITION DES RESSOURCES SUR LES ACTIVITÉS	
	1. Activités rentrant dans le champ de l'Allocation spécifique de solidarité	
	2. Ventilation des activités sur les composants	
	3. Intégration des coûts centraux Unédic et DSI aux composants	139
	4. Retraitements réalisés sur les composants spécifiquement rattachés au produit ASS	140
	5. Coût de gestion de l'ASS déterminé par la comptabilité analytique pour	140
	2003 et 2004	142
II.	POINTS DE FRAGILITÉ IDENTIFIÉS DANS LE MODE DE CALCUL	143
	A. COMPARATIF DES TEMPS DES COMPOSANTS ENTRE PROCESSUS ARE ET ASS	
]	B. ABSENCE DE MISE À JOUR DE L'ENQUÊTE-TEMPS POUR L'ASS	
	1. Prise en compte des gains de productivité de l'ARE	144
	2. Prise en compte de l'actualisation du pourcentage de rejet dans le temps moyen	
	de l'ASS	
(	C. RAPPROCHEMENT DES VOLUMÉTRIES DES COMPOSANTS AUX ÉTATS STATISTIQUES.	
	1. Composant C02 : Actualisation émise	
	2. Composant C04 : Titre de paiement émis	
	3. Composant C05 : Indus soldés comptablement	148
	D. CHIFFRAGE DE L'IMPACT D'UNE FACTURATION DU COÛT RÉEL DE GESTION	
	DE L'ASS À L'ÉTAT APRÈS RETRAITEMENTS MÉTHODOLOGIQUES IDENTIFIÉS	
]	PAR LA MISSION	149
Ш	. RATIONALISATION DU COÛT DE GESTION	149
	A. MÉTHODE RETENUE	149
	1. Coût horaire complet de production	
	2. Ventilation des personnels des Assédic	
]	B. RÉSULTATS OBTENUS	
	1. Détermination du temps nécessaire	150
	2. Calcul du coût de gestion rationalisé	
IV	. OPTIMISATION	152
	A. ÉVALUATION DE L'IMPACT DES PROPOSITIONS DE LA MISSION	152
	1. Diminution du nombre de rejet	
	2. Diminution des transmissions DDTEFP	
	3. La gestion des indus	
]	B. SYNTHÈSE : PROPOSITION DE RÉMUNÉRATION SUR LA BASE DE DOSSIERS LIQUIDÉS	
	ET MANDATÉS	153
	1. Les évaluations du coût de gestion	
	2. Propositions de la mission : modifier le mode de facturation conventionnel	
	des frais de aestion	154

### **INTRODUCTION**

L'article 5 de la convention État-Unédic du 31 mars 1984 modifiée par avenants du 30 mai 1997, du 5 février 1998 et du 1<sup>er</sup> juillet 1998 stipule que :

« Aux charges techniques correspondant aux allocations versées sont ajoutés des frais destinés à couvrir la gestion du régime de solidarité. Ces frais sont calculés en pourcentage du montant des allocations versées. Le taux de ces frais de gestion est fixé à 4% pour les allocations visées aux articles L.351-9 (allocation d'insertion) et L.351.10 (allocation de solidarité spécifique) du code du travail, ainsi que pour l'allocation visée à l'article 136-II de la loi de finances n°96-1181 du 30 décembre 1996 et à 1 % pour l'allocation visée à l'article L.351-10-1 du code du travail. »

Ainsi, le mode actuel de rémunération ne repose-t-il pas sur une analyse technique mais constitue-t-il le résultat d'une négociation entre l'État et l'Unédic. En 2005, le montant des frais de gestion s'est élevé à 80,6 M€ soit 4 % du total des prestations versées (2,02 Mds € pour 354 522 allocataires<sup>82</sup>).

Conformément à la lettre de mission, une analyse des coûts de gestion de l'Unédic a été réalisée. Après une présentation du système de comptabilité analytique de l'Unédic (I), la mission a successivement expertisé les résultats issus de la comptabilité analytique de l'Unédic pour l'ASS (II), puis procédé à une évaluation directe du coût de gestion de cette prestation pour le réseau de l'assurance chômage (III). Elle a enfin calculé les gains engendrés par ses propositions de modification dans la gestion de la prestation (IV).

Dans les deux cas, les estimations se fondent sur l'organisation et les coûts Unédic sans les remettre en cause. Dans le second cas, cependant, le coût du travail de gestion effectif a été estimé sans prendre en compte le coût éventuel des périodes non travaillées faute d'activité suffisante.

# I. PRÉSENTATION DE LA COMPTABILITE ANALYTIQUE DE L'UNÉDIC

# A. Coûts pris en compte dans la détermination des coûts analytiques des prestations

Le système de comptabilité analytique mis en place en 1996 est un modèle « ABC<sup>84</sup> » au niveau des Assédic/GARP. Le modèle analytique au niveau global après affectation des charges liées à l'Unédic à la Direction des Systèmes d'Informations (DSI) est un modèle en coûts complets, puisqu'il intègre les frais de structure. La comptabilité analytique des Assédic/GARP, selon le modèle ABC, vise à répartir les ressources issues de la comptabilité générale (application SAP/Nabuco) sur des activités, des composants et des produits afin d'amener le management à un pilotage par activité.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> En moyenne annuelle calculée à partir des bénéficiaires en fin de mois (source Unédic).

<sup>83</sup> Cf. annexe I

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Pour *Activity Based Costing*: évaluation des coûts fondée sur l'activité.

### - Annexe II, page 133 -

En revanche, ce modèle ne permet pas de mesurer la performance d'une activité et de mesurer la productivité. En effet, la sur ou sous activité est par construction incluse dans le coût des activités, puis des composants, et enfin des produits.

Coût Unedic et DSI <sub>Total = M€368</sub> Exécution budgétaire : PILA Total = M€998 0-1 0-1 0-1 Répartition Répartition MODELE Répartition COUTS des activités des ressources ABC des coûts centraux COMPLETS Activités Bilan technique : Dénombrement du nombre de motifs par activité Bilan technique : Temps mesuré par activité **Opérationnelles** Composant C01 Composant C01 Ventilation des composants Statistiques et projets Affectation des coûts Unedic et DSI aux Activité A015 Composant C02 Composant C02 Activité A016 Composant C03 Composant C03 Comptabilité Activité A042 Composant C04 Composant C04 Générale (Nabuco) composants Activité A090 Composant C05 Composant C05 SAP Activité A0N Composant N Composant N ation Affect selon <u>Activités</u> 1.5.b) ation Composant Stat Composant Stat P, I, L au activit poids Composant Projet Composant Projet soutie Total = M€998 resso n Activité N urces 1.2 1.1 1.3 1.4 Affectation des composants sur les produits et réalisation des retraitements Infocentre GOA Sigma sure du temps Infocentre ATT Par exemple : Enquête temps pour l'ASS (mesure du temps dénombrement motif I.5.a) et c) ombrement mo Mesure du temps Mesure du temps par activité par activité Dénombrement Dénombrement des sous motifs des sous motifs

Schéma 1 : Dispositif de comptabilité analytique

<u>Source</u>: Mission

Le plan comptable analytique correspond au plan comptable utilisé dans SAP/NABUCO. Les ressources se décomposent en quatre centres de coûts : personnel, informatiques, locaux, autres charges (PILA), eux-mêmes ventilés en sous-centres.

Lors de la saisie des pièces comptables, des centres de coûts sont affectés à chaque nature de charges. L'agrégation de ces centres de coûts permet de produire le PILA, l'outil budgétaire géré au sein de chaque Assédic.

Tubleau I i Decomposition au I III I chedie en 2001					
Rubrique	Rubrique Montant Part				
P- Personnel	705 237 630 €	71 %			
P00 Charges hors champ	-	0 %			
P10 Frais liés aux salaires	690 320 470 €	69 %			
P50 Autre frais	14 917 160 €	1 %			
S999 Divers à répartir	-	0 %			
I- Informatique	42 086 156 €	4 %			
I00 Charges hors champ	-	0 %			
I10 Demande de remboursement CSIA	1 829 388 €	0 %			
I50 Autre frais	40 256 768 €	4 %			
S999 Divers à répartir	-	0 %			

Tableau 1 : Décomposition du PILA Unédic en 2004

Rubrique	Montant (en €)	Part
L- Locaux	104 868 599 €	11 %
L00 Charges hors champ	-	0 %
L10 Dotations aux amortissements, locations	54 869 129 €	5 %
L50 Autre frais	49 999 470 €	5 %
S999 Divers à répartir	-	0 %
A- Autres Charges	146 166 552 €	15 %
A00 Charges hors champ	-	0 %
A10 Affranchissements internes	9 974 238 €	1 %
A20 Affranchissements CSIA	44 866 724 €	4 %
A50 Autre frais	91 325 590 €	9 %
S999 Divers à répartir	-	0 %
Total ASSÉDIC/GARP	998 358 937 €	100 %

Source : Unédic

Les personnels représentent environ 70 % des charges dans chaque Assédic visitée. Les autres frais correspondent principalement aux charges liées à la sous-traitance (rubrique A50).

In fine, l'intégralité des charges des Assédic est déversée dans les coûts de la comptabilité analytique. Les éléments de détail de ces opérations de déversement n'ont toutefois pas été fournis à la mission, ainsi privée de l'information nécessaire à l'analyse de l'affectation et de sa pertinence en ce qui concerne l'ASS.

# B. Répartition des ressources sur les activités

## 1. Activités rentrant dans le champ de l'Allocation spécifique de solidarité

La gestion des allocataires (ARE comme ASS) recouvre environ 30 activités dans la comptabilité analytique de l'Unédic. Le détail et la définition des activités rentrant dans le champ de l'ASS sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Activités entrant dans la gestion de l'ASS

	N°	Activité	Définition
	A015	Orienter, piloter et fournir un accueil traitement rapide allocataires (hors réclamation)	Orienter tout usager qui se présente dans le site en fonction du motif de sa visite et / ou répondre à une demande simple dans le cadre d'un entretien de 1er niveau
	A016	Assurer l'accueil traitement téléphonique allocataires (hors réclamation)	Fournir par téléphone une information spécifique sur un dossier et traiter toutes modifications ne nécessitant pas de pièces justificatives
Gestion	A031	Instruire le traitement de la demande d'allocation	Instruire tous les types de demandes d'allocations par le traitement - des flux courriers reçus par la Poste, fax, Minitel ou internet; - des flux de dossiers différés de l'accueil
Gestion de l'allocataire	A035	Assurer les autres traitements <i>back office</i> pour le composant CO2 : gérer les événements	Prendre en compte tous les événements externes modifiant la situation du demandeur d'emploi inscrit et traités par un agent Assédic, et archiver les éléments
cataire	A035	Assurer les autres traitements <i>back office</i> pour le composant CO4 : incidents de paiement	Traiter en Assédic les informations ayant une incidence sur les paiements à l'exception des indus, et archiver les éléments
	A036	Gérer les réclamations courrier	Apporter une réponse de qualité aux réclamations et courriers sensibles reçus par courrier
	A037	Gérer les réclamations accueil	Apporter une réponse de qualité aux réclamations traitées lors de visité accueil ATR ou BAT
	A038	Gérer les réclamations ATT	Fournir par téléphone une réponse de qualité aux réclamations, en incluant les traitements post-appels
	A041	Conduire un entretien spontané en BAT	Conduire les entretiens individuels spontanés (hors réclamations)

## - Annexe II, page 135 -

	N°	Activité	Définition
	A042	Assurer l'accueil sur rendez-vous (hors réclamation)	Conduire les entretiens individuels sur convocation, notamment prévus par les textes réglementaires, ou les réunions collectives d'information.
	A090	Traiter les indus	Détecter les indus et mettre en œuvre la démarche amiable et pré-contentieuse.
	A101	Gérer le contentieux allocataires	Recours aux voies de justice pour le recouvrement de la créance sur l'allocataire débiteur.
Gesi	A310	Fournir l'accueil Traitement multimédia Unidialog	Proposer au demandeur d'emploi des services divers par le biais des trois supports : Minitel, serveurs vocaux et bornes.
Gestion de l'allocataire	A320 Externaliser des activités opérationnelles Sa H. cc	Traitement des DSM et DMS : Composant C02, Saisie des BS (bulletins de salaire) : Composant C04, Honoraires d'avocat versés dans le cadre d'actions contentieuses de recouvrement sur dossiers < à 7500€: Composant C05.	
ıtaire	A330	Affectation directe sur composant	Affranchissement DPI (ventilation fournie par la DPI): Tous les composants Actions spécifiques de communication: Tous les composants, Commissions de services bancaires sur les paiements par lettre-chèque: Composant C04, Frais d'impression, façonnage
	A340	Assurer le contrôle interne et développer une politique de prévention	Mesurer le coût du dispositif (pilotage, actes de contrôle et plan d'actions préventives et correctives).
	A501	Assurer le management de l'Institution	Activité des services liés au management.
	A502	Assurer un service lié aux ressources humaines	Assurer l'ensemble des services concourant à la mise en place des ressources humaines nécessaires à l'exécution des missions confiées au régime d'Assurance Chômage.
Gestion	A503	Assurer un service lié aux ressources informatiques	Assurer l'ensemble des services concourant à la mise en place des ressources informatiques nécessaires à l'exécution des missions confiées au régime d'Assurance Chômage.
	A504	Assurer un service lié aux ressources logistiques	Assurer l'ensemble des services concourant à la mise en place des ressources logistiques nécessaires à l'exécution des missions confiées au régime d'assurance-chômage.
	A505	Assurer la mise en place de la certification	Assurer l'ensemble des services concourant à la mise en place de la certification au sein de l'Institution.

Source : Unédic

À chacune de ces activités est associé un générateur de coût correspondant à un acte de gestion abouti comme par exemple « accueillir un allocataire de l'ASS venu déposer sa demande d'allocation<sup>85</sup> ».

La répartition des ressources sur les activités repose sur l'alternative suivante :

- le centre de coûts est totalement dédié à une activité, en quel cas, l'intégralité du montant de la charge sera affectée à cette ressource ;
- le centre de coûts se répartit sur plusieurs activités et, dans cette hypothèse, le montant de la charge devra être ventilé.

Le référentiel analytique national définit les natures de comptes comptables devant être affectés à une activité. Pour les affecter, le contrôleur de gestion de l'Assédic dédié à la comptabilité analytique doit définir un « bilan technique » qui permettra de répartir une même nature de coûts sur les différentes activités.

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Sur le circuit de la prestation, cf. annexe I.

### - Annexe II, page 136 -

La principale nature de charges et la première ventilée correspond au personnel. Le temps consommé par activité va permettre de définir la clef de répartition des ressources sur les activités. Le contrôleur va construire sa clef de répartition en récoltant *via* les différents systèmes d'informations (ATT, GOA, OCEAN<sup>86</sup>) le temps de traitement des opérateurs par activité. Ceux-ci permettent en effet la mesure du temps consacré par chaque agent à une tâche donnée, correspondant systématiquement à une activité. Par exemple, le temps de réception d'un allocataire au bureau d'accueil rapide (activité A015) va être mesuré par l'application GOA qui va également dénombrer les visites. Le contrôleur de gestion dispose ainsi du temps consacré par les agents aux différentes activités et de la volumétrie des activités dans le mois.

La consolidation des données d'activité permet de construire une clef de répartition dynamique, appelée bilan technique<sup>87</sup>. La production mensuelle des bilans techniques est laissée à la charge du contrôleur de gestion dédié à la comptabilité analytique sur chaque site. La mission a constaté que la méthodologie appliquée pour la construction des bilans techniques n'est pas homogène dans les trois Assédic visitées<sup>88</sup>. Les clefs de répartition sont ensuite intégrées dans le collecteur de comptabilité analytique et permettent d'affecter les charges de personnel sur chaque activité au prorata de leur consommation sur le mois.

Pour les autres natures de coûts (informatique, locaux, autres charges), les ressources sont affectées par centre budgétaire. Si ce dernier regroupe plusieurs activités, la clef de répartition déterminée pour le personnel permet d'allouer les ressources au prorata de leur consommation.

Ainsi, l'Assédic de Paris rapproche-t-elle le temps badgé du temps mesuré par les différents infocentres pour le réaffecter sur les activités. En revanche, en Franche-Comté Bourgogne et dans le Pas-de-Calais, la mesure du traitement « *back office* » enregistré par l'infocentre GOA étant jugée insuffisamment fiable, des temps forfaitaires déclinés par type d'acte (2 à 20 minutes à Dijon) sont affectés. Ce temps est corrigé d'un coefficient pondérateur de 1,5 à chaque traitement correspondant à un différentiel entre les heures de production et le temps de travail effectif dans le mois.

À ce stade, le contrôleur de gestion dispose d'un montant de ressources par activité et d'un générateur de coût correspondant au dénombrement des actes réalisés pour chaque activité. Les bilans techniques sont intégrés dans le logiciel PAC et consolidés au niveau national après validation.

### 2. Ventilation des activités sur les composants

#### a) Nomenclature des composants

Les composants sont utilisés pour déterminer le coût des produits. Ils constituent une nomenclature plus resserrée que les activités sans pour autant être de simples regroupements : plusieurs activités se déversent dans un composant mais une activité ne se déverse en général pas dans un seul composant. Sur les 15 composants du référentiel, quatre participent au produit ASS.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Ces applications servent respectivement à enregistrer les activités d'accueil, d'accueil téléphonique et de contrôle interne.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Si les outils de renseignement des temps consacrés aux activités sont identiques dans toutes les Assédic, le paramétrage des bilans techniques est propre à chaque site.

Assédic de Paris, de Franche-Comté Bourgogne et du Pas-de Calais.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Les infocentres sont les applicatifs de requête des différents systèmes d'information des Assédic.

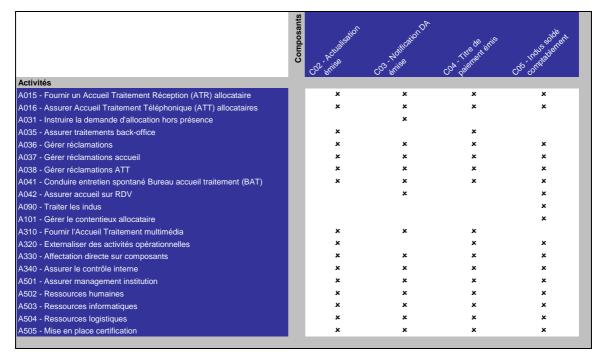
Tableau 3 : Composants intervenant dans le calcul du coût de l'ASS

N°	Définition du composant
C02	Actualisation émise recensant les coûts relatifs à l'actualisation mensuelle des allocataires non dispensés d'emploi, à l'actualisation semestrielle des conditions de ressources et à l'actualisation annuelle des allocataires dispensés de recherche d'emploi.
C03	Notification demande d'allocation émise recensant les coûts relatifs soit à une admission, soit à une réadmission, ou encore un rejet, soit un transfert à la DDTFEP
C04	Titre de paiement émis, ce composant correspond à tous les coûts relatifs au paiement mensuel d'un allocataire : saisie des coordonnées, émission du virement
C05	Indus soldé comptablement : ce composant comprend tous les coûts relatifs à la détection d'un indu, à la notification, au transfert à la DDTEFP, au règlement.

Source : Unédic

Le schéma suivant regroupe les activités par composant entrant dans le champ de l'ASS.

Schéma 2 : Référentiel des activités et composants rentrant dans le champ de l'ASS



Source: Unédic, référentiel national PAC 2004

# b) Clés de répartition des activités sur les composants

Une activité est répartie sur plusieurs composants. Ainsi, l'activité A015 (accueil traitement rapide) entre-t-elle dans le champ de tous les composants de la fonction allocataire. Pour l'affecter, le contrôleur de gestion dispose d'un motif et sous-motif de visite renseignés par chaque agent ayant procédé à un « accueil traitement rapide » : par exemple motif 01 « dépôt de demande d'allocation », sous motif « 011 avec décision immédiate ». Chaque sous-motif correspond à un composant unique et constitue donc la brique commune des nomenclatures des activités et des composants <sup>90</sup>. Grâce à la volumétrie des sous-motifs, le contrôleur de gestion peut dénombrer le nombre « d'accueil traitement rapide » par composant et déterminer une clef de répartition dynamique d'une activité sur plusieurs composants.

90 Dans le cas de l'ASS, c'est l'ensemble des sous-motifs d'un motif qui se déverse sur chaque composant.

# - Annexe II, page 138 -

Si aucun système d'information ne permet ce dénombrement, une clef de répartition au niveau national est définie sur la base d'une enquête. Sur l'activité « réclamation », en 2004, aucun système d'information ne permettait ainsi de recenser le nombre revenant à chaque composant. Une enquête réalisée auprès de l'Assédic de Marseille a permis de déterminer une clef de répartition sur les composants. Cette enquête n'a pas été formalisée et n'a pu être transmise à la mission.

La matrice suivante décrit les inducteurs qui vont permettre d'affecter les activités sur les composants rentrant dans le champ de l'ASS.

Tableau 4 : Clefs de répartition des activités sur les composants ASS

						T
	Source	C01 - Notification IDE émise	C02 - Actualisation	C03 - Notification décision droits	C04 - Titre de paiement émis	C05 - Indu RAC soldé comptablement
A015 - Fournir un ATR allocataire	Infocentre GOA	111/112/114	051/071	011/012/013/021/022/0 23/031/032/113/115	061/062/063	091
A016 - Assurer ATT allocataires	Infocentre ATT allocataire	IDE	Demande info actu, prestations administratives	Dépôt DA AUD, dépôt pièces complémentaires, informations sur les droits	Demandes infos paiement	Demande infos indus
A031 - Instruire la DAL hors-présence	Infocentre Allocataire et GOA			013/023/115/204/208		
A035 - Assurer traitements back-office	Sigma	E60199, rubrique BS (IDE courrier), BT IDE suite à CES, IDE mairie	E60199, rubrique BP (AES retournés), BW (attestations de ressources saisies) BX (UL 961 retournés, BY (DAS envoyés), BZ (DAMA retournées), B0 (DMS retournées), BV (ACS)		E60199, rubrique B1 (SA), B2 (SA) B3 (ATD), B4 (BS total), B5 (BS externalisés), B6 (1er paiement AMG), B7 (Feuillets A4,A8 et A10)	
A036 - Gérer réclamations courrier	Outil suivi réclamation	04 n * 5%	04 n * 10%	04 n * 45%	04 n * 20%	04 n * 15%
A037 - Gérer réclamations accueil	Outil suivi réclamation	04 n * 5%	04 n * 10%	04 n * 45%	04 n * 20%	04 n * 15%
A038 - Gérer réclamations ATT	Outil suivi réclamation	04 n * 5%	04 n * 10%	04 n * 45%	04 n * 20%	04 n * 15%
A041 - Conduire entretien spontané BAT	Infocentre GOA	111/112/114	051/071	011/012/013/021/022/0 23/031/032/113/115	061/062/063	091
A042 - Assurer accueil sur RDV	Infocentre GOA	201/203/205 /207		202/204/206/208		211
A050 - Gérer les aides et suivre PARE	Sigma					
A060 - Préparer le suivi du PAP						
A090 - Traiter les indus	Sigma					E60199/ BK/ T99848 et T99849
A101 - Gérer le contentieux allocataire	Sigma					E60199/ T99818
A310 - Fournir l'AT multimédia	DSE feysin		Actualisation (DSM), ACS	Situation de dossier (téléconsultation), informations générales	Demande d'attestation (téléattestation)	
A320 - Externaliser des activités opérationnelles						
A330 - Affectation directe sur composants						
A331 - Coûts des projets						
A340 - Assurer le contrôle interne	Infocentre Océan	Table de correspondance code RCIQT/PAC				
A501 - Assurer management institution			Affectation au poids de	s ressources opérationnelle	es	

	Source	C01 - Notification IDE émise	C02 - Actualisation	C03 - Notification décision droits	C04 - Titre de paiement émis	C05 - Indu RAC soldé comptablement	
A502 - Ressources humaines			Répartition au poids des ressources de nature « P »				
A503 - Ressources informatiques			Répartition au poids des ressources de nature « I »				
A504 - Ressources logistiques			Répartition au poids des ressources de nature « L »				

Source : Unédic

Pour les activités de soutien A501 à A 504, la répartition se fait au prorata des ressources correspondant à la nature de l'activité sur les composants. Malgré les demandes de la mission, les clefs et modalités de répartition utilisées par l'Unédic n'ont pu être explicitées.

À ce stade, un coût unitaire par composant et un volume par composant (hors coûts relatifs à la statistique et aux projets) sont déterminés. Ce coût ne comprend pas les coûts centraux ainsi que les composants relatifs à la statistique et aux projets internes qui seront ventilés ultérieurement sur chaque composant.

Tableau 5 : Coût unitaire pour les composants

Composant	Coût analytique Assédic/GARP				
Composant	Volumétrie ASS	Coût unitaire	Total		
C02 - Actualisation émise	5 981 538	1,88 €	11 271 169 €		
C03 - Notification DA émise	607 997	52,62 €	31 991 739 €		
C04 - Titre de paiement émis	4 878 845	3,89 €	18 993 946 €		
C05 - Indus soldés comptablement	180 720	45,10 €	8 150 683 €		
Total			70 407 537 €		

Source : Unédic

### 3. Intégration des coûts centraux Unédic et DSI aux composants

### a) Nature des coûts centraux Unédic et DSI

Conformément à la méthodologie des coûts complets, l'ensemble des coûts Unédic et DSI pour 2004 sont affectés sur les composants. Ces coûts s'élèvent à 368 M€soit 37 % des coûts liés aux Assédic et au GARP. La répartition de ces coûts par nature de charges n'a pas été communiquée à la mission. En particulier, elle n'a pu valider la pertinence de la ventilation des coûts liés aux projets informatiques sur les allocations d'État.

Tableau 6 : Missions récurrentes et projets

	Unédic	DSI	Total
Missions récurrentes	133 511 829 €	199 553 550 €	333 065 379 €
Projets	1 976 303 €	33 300 951 €	35 277 254 €
Total	135 488 132 €	232 854 501 €	368 342 633 €

Source : Unédic

#### b) Clés de répartition des coûts centraux sur les composants

L'affectation des coûts centraux sur les composants n'a pas été explicitée à la mission en ce qui concerne l'Unédic. Pour la DSI, une clef, non communiquée à la mission, est déterminée par la DSI via une table de correspondance par composants du nombre de batch informatiques et de la consommation du temps machine de chaque batch.

Après affectation des coûts centraux, un coût complet des composants est déterminé. Le tableau suivant montre l'impact de l'affectation des coûts centraux Unédic et DSI sur le prix unitaire des composants.

Tableau 7: Prix unitaire des composants après affectation des coûts complets

Composant	Coût unitaire ABC	Coût unitaire complet	Évolution
C02 - Actualisation émise	1,88 €	2,32 €	23 %
C03 - Notification DA émise	52,62 €	62,21 €	18 %
C04 - Titre de paiement émis	3,89 €	4,59 €	18 %
C05 - Indus soldé comptablement	45,10 €	56,10 €	24 %

Source : Unédic

# 4. Retraitements réalisés sur les composants spécifiquement rattachés au produit ASS

L'Unédic gère 39 produits, dont l'ASS. Le produit servant de référentiel est celui afférent au régime général de l'Assurance chômage, l'allocation de retour à l'emploi (ARE). Un certain nombre de retraitements sont réalisés par l'Unédic afin de tenir compte des spécificités liées à la gestion de l'ASS :

- le composant C05 « indus soldé comptablement » car les Assédic ne gèrent pas tout le processus de récupération des indus ASS ;
- les composants C14 et C99 correspondant à la statistique et aux projets, car ils correspondent essentiellement à des charges DSI et Unédic ;
- le composant C03 « notification de la demande d'allocation » car il n'est pas comparable dans le cadre d'une demande d'ASS et d'une demande d'ARE. Afin de tenir compte des spécificités liées à l'ASS, une « enquête-temps » permet de mesurer le poids de l'ASS relativement à celui de l'ARE.
- a) Détermination du temps nécessaire au traitement de l'allocation spécifique de solidarité pour solder un indu

L'Assédic ne gère par tout le processus des indus sur l'ASS contrairement à l'ARE. Le coût relatif au traitement d'un indu (C05) est donc retraité. En effet l'Unédic n'assume que la seule l'activité A90 relative à la détection de l'indus et à la mise en recouvrement précontentieuse.

Tableau 8 : Coût unitaire retraité de la gestion des indus ASS

	Indus RAC	Indus État	Total
Volumétrie	1 533 783 €	266 438 €	1 800 221 €
Ressources			100 991 451 €
Dont activités opérationnelles			77 216 349 €
- Dont activité A90	24 664 642 €	4 284 568 €	28 949 210 €
- Solde	48 267 139 €	-	48 267 139 €
Dont activité de soutien			23 775 102 €
- 37 % activité A90	7 594 303 €	1 319 229 €	8 913 532 €
- 63 % sur le reste	14 861 570 €	-	14 861 570 €
Total ressources	95 387 654 €	5 603 797 €	100 991 451 €
Coût unitaire retraité	62.19 €	21.03 €	-

Source : Unédic

Les coûts de l'activité A90 sont répartis au poids de la volumétrie d'indus entre le régime d'assurance chômage (RAC) et État. Le solde du composant C05 est affecté entièrement aux indus RAC, puisque ce sont des coûts de contentieux exclusivement. La même pondération est affectée aux activités de soutien pour déterminer ainsi un coût unitaire de traitement de l'indu État<sup>91</sup>. Le coût complet pour les composants ASS est récapitulé dans le tableau suivant.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Depuis 2005, un composant spécifique au traitement de l'indu État a été créé dans la comptabilité analytique. En revanche, le coût de ce composant n'était pas disponible au moment des investigations de la mission.

### - Annexe II, page 141 -

Tableau 9 : Coût complet des composants ASS

Composant	Coût unitaire complet	Coût unitaire complet après retraitement	Évolution
C02 - Actualisation émise	2,32 €	2,32 €	0 %
C03 - Notification DA émise	62,21 €	62,21 €	0 %
C04 - Titre de paiement émis	4,59 €	4,59 €	0 %
C05 - Indus soldé comptablement	56,10 €	21,03 €	- 63 %

Source : Unédic

### b) Ventilation du coût des statistiques et du coût des projets

Les coûts relatifs à la production des statistiques et aux projets sont ventilés sur tous les composants en fonction de leur poids relatif par rapport à l'ensemble des coûts complets (Assédic/GARP + Unédic + DSI). La nature détaillée des coûts n'a pas été communiquée à la mission.

Tableau 10 : Clef de répartition 2004 de la ventilation du coût des statistiques et des projets

	Allocataire						
C01 - IDE émise	C02 - Actualisation émise	C03 - Notification DA émise	C04 - Titre de paiement émis	C05 - Indus soldé comptablement	C06 - Examen de suivi du PARE	C07 - Notification d'Aide	Total
10 %	10 %	33 %	14 %	8 %	3 %	2 %	81 %
		Employeur					
C08 - Avis d'affiliation émis	C09 - Appel soldé à l'échéance	C10 - Appel soldé après l'échéance	C12 - Aides versées aux employeurs	Total			
1 %	11 %	6 %	2 %	19 %			

Source : Unédic

Le coût unitaire de chaque composant est affecté par la ventilation des coûts statistiques et des projets comme le montre le tableau suivant.

Tableau 11 : Coût unitaire après ventilation des projets des composants ASS

Composant	Coût unitaire	Coût unitaire après ventilation statistique	Coût unitaire après ventilation projet	Évolution avec statistique	Évolution avec projets et statistiques
C02 - Actualisation émise	2,32 €	2,41 €	2,54 €		
C03 - Notification DA émise	62,21 €	64,61 €	68,08 €	4 %	9 %
C04 - Titre de paiement émis	4,59 €	4,76 €	5,02 €		9 70
C05 - Indus soldé comptablement	21,03 €	21,85 €	23,02 €		

Source : Unédic

c) L'enquête-temps sur le composant C03 « notification de la demande d'allocation »

L'enquête-temps permet de mesurer le temps relatif d'instruction d'une demande d'allocation de l'ASS par rapport à celui de l'assurance chômage. Ce pourcentage est utilisé pour pondérer le coût unitaire du composant C03 en coût complet pour l'ASS.

En 2000, l'enquête-temps réalisée dans sept Assédic a permis de déterminer un temps moyen de traitement de l'ASS de 12mn 21s. Ce temps correspond à une moyenne pondérée des temps mesurés dans les différentes Assédic, eux-mêmes pondérés par la typologie des dossiers d'ASS traités (simple, complexe ou rejet).

Ni la méthodologie statistique employée, ni l'échantillon retenu pour réaliser cette enquête-temps n'ont été communiqués à la mission.

Tableau 12 : Résultats de l'enquête statistique 2000 de l'Unédic

Produit	Annecy	Bordeaux	Clermont-Fd	Melun	Pantin	Paris	Toulouse	Temps retenus
ASS	9,20	7,10	8,98	14,60	9,88	12,84	22,90	12,21
ASS simple	8,00	5,00	7,00	11,00	8,20	8,00	20,00	9,60
ASS complexe	20,00	20,00	25,00	35,00	25,00	30,00	49,00	29,14
Rejet ASS	8,00	5,00	7,00	11,00	8,20	8,00	20,00	9,60
% ASS simple	38,00 %	26,00 %	32,00 %	35,00 %	29,00 %	45,00 %	39,00 %	34,86 %
% ASS complexe	10,00 %	14,00 %	11,00 %	15,00 %	10,00 %	22,00 %	10,00 %	13,14 %
% rejet ASS	52,00 %	60,00 %	57,00 %	50,00 %	61,00 %	33,00 %	51,00 %	52,00 %

Source : Unédic

La même mesure a été réalisée en 2000 et 2002 pour l'ARE, ce qui permet ainsi de déterminer un ratio entre le coût unitaire d'un dossier ASS et d'un dossier ARE de 59,5 % pour 2000 et de 68,5 % pour 2002. Ce ratio est utilisé pour pondérer les coûts unitaires du composant C03.

Tableau 13 : Coefficient de pondération ASS/ARE pour le composant C03

Prestation	Temps 2000	Temps 2002
Allocation de retour à l'emploi	20,54	17,83
Allocation de solidarité spécifique	12,21	Nd
ASS/ARE	59,5 %	68,5 %

Source : Unédic

Après ce dernier retraitement, les coûts unitaires des différents composants - pondérés ou non – sont établis et le coût global du produit ASS peut être déterminé *via* les volumétries.

Tableau 14: Coûts unitaires par composant ASS après pondération

Composant	Coût unitaire avant enquête temps	Coût unitaire après enquête temps	Evolution
C02 - Actualisation émise	2,54 €	2,54 €	0 %
C03 - Notification DA émise	68,08 €	48,42 €	- 29 %
C04 - Titre de paiement émis	5,02 €	5,02 €	0 %
C05 - Indus soldé comptablement	23,02 €	23,02 €	0 %

Source : Unédic

# 5. Coût de gestion de l'ASS déterminé par la comptabilité analytique pour 2003 et 2004

La comptabilité analytique permet après les retraitements évoqués *infra* de déterminer un coût global de gestion de l'ASS pour 2003 et 2004. Ce coût peut aussi être déterminé pour les années précédentes mais n'est pas comparable car l'intégralité des coûts n'était pas affectée à l'ensemble des composants avant 2003.

Tableau 15 : Coût		2003			2004	
de gestion de l'ASSComposant	Volumétrie (en milliers)	Coût unitaire	Coût global	Volumétrie (en milliers)	Coût unitaire	Coût global
C03 - Notification de décision	759	46,9 €	35,6 M€	608	48,4 €	29,4 M€
C02 - Actualisation	5 677	3,0 €	16,8 M€	5 982	2,5 €	15,2 M€
C04 - Titre de paiement émis	4 660	4,0 €	18,4 M€	4 879	5,0 €	24,5 M€
C05 - Indu soldé comptablement	88	25,3 €	2,2 M€	181	23,0 €	4,2 M€
Total			73,0 €			73,3 €
Montant versé par l'État	-		80,1 €		-	80,6 €
Écart			7,1 €			7,3 €

 $\underline{Source}: Un\'edic$ 

### - Annexe II, page 143 -

Entre les exercices 2003 et 2004, on peut distinguer les évolutions liées aux effets prix et aux effets volume.

Tableau 16: Évolution du coût de gestion de l'ASS

Composant	2004/2003			
Composant	Effet volume	Effet prix	Évolution	En %
C03 - Notification de décision	(7,3)	1,1	(6,2)	- 17,3 %
C02 - Actualisation	0,8	(2,3)	(1,6)	- 9,3 %
C04 - Titre de paiement émis	1,1	5,0	6,1	32,9 %
C05 - Indu soldé comptablement	2,1	(0,2)	1,9	87,2 %
Total	(3,3)	3,6	0,3	0,4 %
Montant versé par l'État				0,6 %

Source: Calculs de la mission

Il convient de noter que les effets volumes sont difficilement pilotables par l'État. En revanche les effets prix, *via* l'amélioration des systèmes d'informations, peuvent être réalisés au bénéfice de l'Unédic comme de l'État.

Les évolutions entre 2003 et 2004 sont analysées au niveau global dans des notes annuelles au bureau. Ainsi les évolutions présentées ci-dessus s'expliquent-elles de la façon suivante :

- composant C02 : diminution du coût s'expliquant par une augmentation du taux de dématérialisation et une renégociation en faveur de l'Unédic du contrat Unidialog;
- composant C03 : augmentation du coût pour toutes les allocations imputable à une baisse importante du nombre de nouveaux allocataires (100 000 de moins entre 2003 et 2004) et à un effet technique (meilleur comptage) ;
- composant C04 : augmentation s'expliquant par un effet technique d'affinage du modèle analytique suite à la prise en compte de l'activité réduite intérimaire dans le processus mandatement.

Ainsi la facturation au coût réel de l'ASS selon les modalités déterminées par la comptabilité analytique de l'Unédic aurait-elle permis à l'État d'économiser 7,3 M€en 2004.

### II. POINTS DE FRAGILITÉ IDENTIFIÉS DANS LE MODE DE CALCUL

### A. Comparatif des temps des composants entre processus ARE et ASS

Le composant C03 nécessite un temps de traitement différent entre l'ASS et l'ARE, différence objectivée par l'enquête-temps. Cependant, l'analyse comparée des processus ASS et ARE montre que la durée de certaines opérations non mesurées par l'enquête-temps est inférieure pour l'ASS :

 « Saisie RIB » dans le coût composant C04 : les allocataires de l'ASS étant auparavant assurés à l'ARE, leurs coordonnées bancaires avaient déjà été saisies et ne nécessitent, dans la plupart des cas, aucun temps de traitement supplémentaire. Cette donnée n'est pas prise en compte.

- De plus, les allocataires bénéficiant de l'ASS ne sont qu'exceptionnellement reçus en rendez-vous dans le cadre de l'activité « Bureau Accueil Traitement ». Or, cette activité est consommatrice de ressources de personnel et de locaux. Ce surcoût n'est pas pris en compte dans le cadre de l'enquête-temps.
- Le composant C04, « titre de paiement émis » n'est pas retraité pour l'ASS. Pourtant les coûts affectables à l'État ne correspondent qu'au coût des « *batch* » informatiques.

Ces différences de traitement sont difficilement chiffrables et sont inhérentes au système de comptabilité analytique ABC mis en place par l'Unédic dans les Assédic.

# B. Absence de mise à jour de l'enquête-temps pour l'ASS

L'enquête-temps réalisée par l'Unédic comporte certains biais méthodologiques.

En effet, le temps du traitement d'une demande d'ASS déterminé en 2000 est comparé à celui de 2002 déterminé par l'ARE. Or des gains de productivité d'environ 13 %, essentiellement liés à l'amélioration des systèmes d'informations, ont été réalisés entre 2000 et 2002 pour l'ARE. Ainsi, entre 2000 et 2002, le coefficient de pondération de l'ASS par rapport à l'ARE est passé de 0,59 à 0,68.

Tableau 17 : Évolution des résultats de l'enquête-temps Unédic

En mn	Temps 2000	Enquête temps 2002	Évolution 2002/2000
Allocation de retour à l'emploi	20,54	17,83	- 13 %
Allocation spécifique de solidarité	12,21	12,21*	n/a
ASS/ARE	59,5%	68,5%	15 %

Source : Unédic

De plus, dans la détermination du temps moyen lié à l'ASS, le nombre de rejets pris en compte est celui mesuré dans les Assédic de l'échantillon au moment de la réalisation de l'enquête. Il n'est pas remis à jour chaque année, ce qui fausse le calcul de la durée moyenne de traitement d'un dossier

Tableau 18 : Taux retenus pour la pondération des durées de traitement dans l'enquête-temps 2000

Туре	%
ASS simple	34,86 %
ASS complexe	13,14 %
Rejet ASS	52.00 %

Source : Unédic

# 1. Prise en compte des gains de productivité de l'ARE

Entre 2000 et 2002, le temps moyen de traitement d'une allocation de retour à l'emploi a diminué de 13 %. Or, le contexte réglementaire de l'ASS, contrairement à celui de l'ARE, modifié à chaque convention d'assurance-chômage, demeure stable, notamment du fait de l'absence de mise en œuvre de la réforme prévue par le décret n°2003-1315 du 30 décembre 2003 relatif à l'allocation de solidarité spécifique.

En retenant l'hypothèse d'une **identité de gains de productivité entre l'ASS et l'ARE**, **le gain supplémentaire** dans le cadre d'une facturation du service rendu au coût réel est de 5,3 %, soit 3,9 M€

Le détail du calcul est exposé dans le tableau suivant.

<sup>\*</sup> temps déterminé en 2000.

Tableau 19 : Coût de gestion ASS après intégration des gains de productivité

En mn	Enquête temps	Gains de productivité	Evolution
Allocation de retour à l'emploi	17,83	17,83	0 %
Allocation spécifique de solidarité	12,21*	10,60	-13 %
ASS/ARE	68,5 %	59,5 %	- 13,2 %
	Coût unitaire	Coût unitaire	Evolution
C03 - Notification DA émise	48,42 €	42,03 €	- 13 %

<u>Source</u> : Calculs de la mission \* temps déterminé en 2000

## 2. Prise en compte de l'actualisation du pourcentage de rejet dans le temps moyen de l'ASS

La mission a comparé le taux de rejet déterminé dans l'enquête-temps réalisé en 2000, à celui issu des états statistiques communiqués par l'Unédic<sup>92</sup>.

Tableau 20 : Taux de rejet issu des états statistiques de l'Unédic

	Source	2004
Nombre total de dossiers déposés	TOTENT	753 723
Nombre de décisions prises par l'Assédic	ADMIS	122 127
Nombre de décision de reprise de paiement Assedic	REPRIS	123 063
Nombre de décisions prises par la DDTE	RETADM	5 266
% de rejet	67 %	
% de rejet retenu dans l'enquête temps	52 %	
Évolution	28 %	

Source : Unédic

Ainsi les données statistiques montrent-elles une augmentation du taux de rejet de 28 % par rapport au chiffre retenu dans l'enquête-temps. Or, instruire un dossier rejeté nécessite moins de temps que si le dossier est admis : à volumétrie égale, le système de pondération issu de l'enquête-temps surévalue donc le temps de traitement nécessaire pour un dossier ASS comparativement à un dossier ARE.

En conservant les ratios entre ASS simple et complexe dans l'enquête-temps, il est possible de retraiter les pondérations à partir du taux réel de rejet issu des états statistiques, comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau 21 : Retraitement des pondérations des dossiers dans l'enquête-temps

Type	Enquête temps	Après ajustement du taux de rejet
ASS simple	34,86 %	24,13 %
ASS complexe	13,14 %	9,10 %
Rejets ASS	52,00 %	66,77 %

Source : Unédic et calculs de la mission

Le tableau suivant calcule l'impact du retraitement de l'enquête-temps sur le coût unitaire du composant C03 et sur le coût global de la prestation ASS facturée à l'État.

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> On considère ici comme rejeté tout dossier n'ayant pas débouché sur une ouverture de droit. Cette définition est légèrement différente de celle retenue dans l'annexe sur la gestion de la prestation qui écarte les dossiers classés sans suite ou annulés et qui calcule un taux de rejet sur l'ensemble des décisions d'ouverture de droit ou de rejet qui ont été prises.

Tableau 22 : Coût analytique de gestion ASS après retraitement de l'enquête-temps

Prestation	Enquête temps	Enquête temps (incluant gains de productivité)	Ajustement du taux de rejet
Allocation de retour à l'emploi	17,83	17,83	17,83
Allocation spécifique de solidarité	12,21*	10,60	9,87
ASS/ARE	68,5 %	59,5 %	55,4 %
	Coût unitaire	Coût unitaire	Coût unitaire
C03 - Notification DA émise	48,42 €	42,03 €	39,30 €

Source : Unédic et calculs de la mission

\* temps déterminé en 2000

Ainsi, le pourcentage à appliquer à l'ASS passe-t-il de 68,5 % (taux déterminé par l'Unédic) à 59,5 % après application des gains de productivité et à 55,4 % après prise en compte de l'ajustement sur le taux de rejet et des gains de productivités réalisés sur l'ARE entre 2000 et 2002.

Le coefficient de pondération de 55,4 % apparaît plus proche de la réalité perçue par les opérateurs. En effet, lors de ses investigations dans quatre antennes de l'Assédic de Paris<sup>93</sup>, la mission a pu constater que les opérateurs considéraient de façon unanime que le temps de traitement d'un dossier d'ASS était de 50 % inférieur à celui d'un dossier d'ARE. Le coût de gestion de l'ASS après ajustement du taux de rejet diminue de 1,66 M€

### C. Rapprochement des volumétries des composants aux états statistiques

Afin de fiabiliser les volumes retenus par composants par l'Unédic pour l'ASS, les volumétries ont été contrôlées sur la base des données fournies par le référentiel analytique indiquées dans le tableau suivant.

Tableau 23 : États statistiques utilisés pour le contrôle des volumétries

Composants	Contrôles comptages du collecteur PAC
C02- Actualisation émise	État 12 par allocation : rubrique NBALLOC
C03- Notification Demande d'allocation émise	État 120, rubriques : ADMASS, REPASS, ADMAI, REPAI, ADMIS, REPRIS, REJET, RETREP, RETREP, RETREJ
C04- Titre de paiement émis	État SIGMA E27799 et E 29399
C05- Indus soldé comptablement	État Sigma E76499.

Source : Mission

### 1. Composant C02 : Actualisation émise

Tous les allocataires de l'ASS ne réalisent pas une actualisation mensuelle. En effet, les allocataires dispensés de recherche d'emploi ne réalisent qu'une actualisation annuelle. La mission a reconstitué le nombre d'actualisations mensuelles à partir des états statistiques Unédic et a retenu :

- pour les renouvellements le double de la moyenne annuelle des allocataires non dispensés de recherche d'emploi ;
- pour les actualisations annuelles des allocataires dispensés de recherche d'emploi, la moyenne annuelle de leur effectif ;
- pour tenir compte des actualisations précédant une sortie de dispositif, le nombre de ces sorties a été ajouté au total des actualisations.

<sup>93</sup> Pelleport, La Villette, Guy Môquet et Bercy.

### - Annexe II, page 147 -

Tableau 24: Reconstitution des actualisations mensuelles

Mois	Etats 12 - Rubrique NBALLOC (1) Source : STMP	Nombre de dispensés de recherche d'emploi (2) Source : FNA	Nombre d'actualisations mensuelles (1) - (2)	Actualisations émises pour l'ASS
Janv-04	426 188	100 989	325 199	325 199
Févr-04	444 659	100 080	344 579	344 579
Mars-04	452 558	102 285	350 273	350 273
Avr-04	442 909	101 864	341 045	341 045
Mai-04	392 956	100 469	292 487	292 487
Juin-04	391 485	100 047	291 438	291 438
Juil-04	382 908	99 874	283 034	283 034
Août-04	395 305	100 866	294 439	294 439
Sept-04	390 120	101 556	288 564	288 564
Oct-04	387 104	102 574	284 530	284 530
Nov-04	382 927	101 934	280 993	280 993
Déc-04	386 265	102 238	284 027	284 027
Total	4 875 384	1 214 775	3 660 609	3 660 609
Estimation des	610 102			
Estimation des	101 231			
Nombre des son	131 743			
Volumétrie composants reconstituée par la mission				4 503 685
Volumétrie composants retenue par l'Unédic				5 981 538
Écart				(1 477 853)
En %	25 %			

Source : Unédic et calculs de la mission

Ce rapprochement met en exergue un différentiel significatif entre le dénombrement réalisé par l'applicatif informatique PAC de comptabilité analytique et le dénombrement issu des données statistiques citées par le référentiel national. En appliquant le différentiel de volumétrie au coût unitaire déterminé par l'Unédic, le coût de gestion de l'ASS diminue de 3,8 M€pour ce composant.

### 2. Composant C04 : Titre de paiement émis

Le dénombrement du titre de paiement émis correspond au nombre de mandatement réalisé sur l'exercice 2004. Le tableau suivant ne remet pas en cause les chiffres de volumétrie fournis par l'Unédic.

<sup>\*</sup> Estimation fondée sur la base deux renouvellements par an par allocataire, le nombre d'allocataires retenu étant la moyenne annuelle observée sur 12 mois<sup>94</sup>.

<sup>\*\*</sup> Estimation fondée sur la base d'une actualisation annuelle, le nombre d'allocataires DRE retenu étant la moyenne annuelle observée sur 12 mois.

<sup>\*\*\*</sup> La mission a ainsi pris en compte les actualisations pour sorties de dispositif.

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> La méthode d'estimation utilisée n'est pas la même que celle retenue dans l'annexe relative à la gestion de la prestation qui, faute de données mensuelles disponibles au niveau local utilise des données au 31 décembre de l'année n-1 pour déterminer le nombre de renouvellement de l'année n et fait l'hypothèse que tous les bénéficiaires de plus de 55 ans sont DRE.

Tableau 25 : Comparaison des bénéficiaires en fin de mois (BFM) et des mandatements en 2004

Mois	Nombre total d'allocataires ASS BFM - État 12	États 12 - Nombre de mandatements Source : STMP	Écart
Janv-04	382 637	426 188	43 551
Févr-04	383 105	444 659	61 554
Mars-04	385 313	452 558	67 245
Avr-04	383 513	442 909	59 396
Mai-04	357 914	392 956	35 042
Juin-04	339 032	391 485	52 453
Juil-04	336 958	382 908	45 950
Août-04	339 483	395 305	55 822
Sept-04	335 815	390 120	54 305
Oct-04	335 207	387 104	51 897
Nov-04	336 920	382 927	46 007
Déc-04	338 364	386 265	47 901
Total	4 254 261	4 875 384	621 123
Volumétrie des	s composants retenue par l'Unedic	4 878 845	
Écart		(3 461)	
En %		0%	•

Source : Unédic et calculs de la mission

L'écart entre le nombre de mandatements et le nombre de bénéficiaires fin de mois met en exergue un gain potentiel pour l'État *via* une réduction du nombre de doubles paiements réalisés par les Assédic<sup>95</sup>. Le différentiel de 15 % entre le nombre de mandatements et le nombre de bénéficiaires pourrait en effet être réduit et constituer une source de gain pour l'État sur le coût de gestion de l'ASS (3,1 M€au coût unitaire déterminé par l'Unédic).

### 3. Composant C05 : Indus soldés comptablement

Pour les indus soldés comptablement, un écart existe aussi entre la volumétrie définie par le logiciel analytique et le dénombrement issu du référentiel analytique.

Tableau 26 : Écart de volumétrie sur les indus

Mois	Indus soldés
Janv-04	4 793
Févr-04	4 986
Mars-04	5 990
Avr-04	5 370
Mai-04	5 112
Juin-04	76 332
Juil-04	14 369
Août-04	5 916
Sept-04	5 614
oct-04	5 575
Nov-04	5 424
Déc-04	5 335
Total	144 816
Volumétrie Unédic	180 720
Écart	(35 904)
En %	20 %

Source : Unédic et calculs de la mission

L'impact sur le coût de gestion de la correction de volumétrie des indus est de 0,8 M€

La mission signale que les écarts identifiés sur la volumétrie sont liés à des données retraitées manuellement par la direction des budgets et marchés (DBM) de l'Unédic selon une méthodologie qui n'a pas été communiquée à la mission.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup> Les doubles paiements sont générés lorsqu'un indu est émis suite à une erreur ou à une décision rapportée par la suite (cf. annexe I sur la gestion des allocataires).

## D. Chiffrage de l'impact d'une facturation du coût réel de gestion de l'ASS à l'État après retraitements méthodologiques identifiés par la mission

Le tableau suivant récapitule, après contre-expertise des données présentées par l'Unédic, les sources de gains objectifs pour l'État en 2004, sur la base d'une facturation par l'Unédic au coût réel déterminé par la comptabilité analytique.

Tableau 27 : Évolutions du coût de gestion analytique 2004 après les retraitements de la mission

		Montants
Factura	tion au coût analytique déterminé par l'Unédic	7,31 M€
Ajustements mission	Application des gains de productivité 2000 à 2002 sur l'ARE à l'ASS dans le calcul de l'enquête temps	3,89 M€
justemen mission	Ajustement du pourcentage de rejet dans l'enquête temps	1,66 M€
Ajustement de la volumétrie du composant C02 - Actualisation émise		3,75 M€
← Ajustement de la volumétrie du composant C05 - Indus soldé comptablement		0,83 M€
Total		17,42 M€
Coût de gestion payé par l'État		
Après retraitement		63,18 M€
Diminution en %		21,6 %

Source : Calculs de la mission

Après retraitement, la mission estime donc que le coût de gestion dégagé par la comptabilité analytique s'est établi en 2004 à 63,2 M€, soit 3,1 % du montant des allocations versées. L'écart entre ce coût et le coût payé par l'État en 2004 est de 17,42 M€

### III. RATIONALISATION DU COÛT DE GESTION

### A. Méthode retenue

### 1. Coût horaire complet de production

La comptabilité analytique, indépendamment des conventions méthodologiques, n'autorise qu'une ventilation des charges sur un exercice, sans renseigner sur le coût effectif de la prestation pour le réseau (c'est-à-dire sur les économies qui seraient réalisées par l'assurance-chômage si elle n'assurait pas la gestion de l'ASS). Ce coût peut être déterminé directement à partir des différentes données de gestion élaborées par l'Unédic et servir aussi bien à une comparaison avec le résultat de la comptabilité analytique (cf. *infra*) qu'à une évaluation des économies envisageables *via* une modification du processus de liquidation <sup>96</sup>.

La méthode retenue pour l'élaboration du coût de gestion de l'ASS repose sur une évaluation du coût complet de l'heure de production en Assédic. Une heure de travail d'un employé ou d'un agent de maîtrise ne peut en effet servir de base à une évaluation du coût de la prestation : il faut y inclure les charges sociales, mais aussi les frais d'encadrement et l'ensemble des frais de structure aussi bien de l'Assédic que de la tête de réseau.

La mission n'a pas procédé à une évaluation forfaitaire de ces coûts complets à partir d'observations sur des opérateurs comparables mais a retenu la structure de coûts du réseau Unédic. Ainsi, les écarts mesurés avec les données issues de la comptabilité analytique ne peuvent être attribués à des problèmes de prise en compte des nécessités du réseau.

\_

<sup>96</sup> Cf. annexe I.

### 2. Ventilation des personnels des Assédic

Pour reconstituer les coûts, il faut, dans un premier temps, isoler les effectifs des personnels cadres, agents de maîtrise et employés des Assédic consacrés à la production. La méthode employée est celle des équivalents temps plein (ETP) : un agent de maîtrise qui consacre 10 % de son temps à la production est ventilé entre un dixième d'ETP en « production » et neuf dixièmes en « autres coûts ».

En l'absence de certaines données qui n'ont pas été communiquées par l'Unédic, la mission a construit son évaluation en choisissant systématiquement les hypothèses majorant le coût de gestion. Il a ainsi été considéré que 15 % des ETP agents de maîtrise étaient consacrés à la production et 70 % des ETP employés<sup>97</sup>, les cadres se consacrant strictement à leur tâche d'encadrement.

Les résultats de cette ventilation sont présentés dans le tableau suivant.

%agents ETP consacrés Effectifs Temps travail Temps de travail **Effectifs** à la production « production » annuel « production » annuel 1 983 Cadres 0.0 % 0 3 172 800 0 2 979 15,0 % 447 4 766 400 714 960 Agents de maîtrise Employés 7 892 70,0 % 5 5 2 4 12 627 200 8 839 040 5 971 Total 12 854 46,5 % 20 566 400 9 554 000

Tableau 28 : Ventilation des personnels du réseau des Assédic en 200498

Source: Unédic, calculs de la mission

Il reste ensuite à ventiler la masse salariale au prorata des effectifs ainsi déterminés. Le coût direct du travail de production peut alors être complété par les autres charges (cotisations sociales, charges d'encadrement, de structure...) à partir du compte de résultat consolidé de l'Unédic, qui indique un montant total de charges de 1 498 M€ Le coût complet d'une heure de production est donc égal à :

Coûts complets horaires = 
$$\frac{\text{Total des charges consolidées}}{\text{Nombre d'heures de production}} = \frac{1 \text{ 498,1 M}}{9 \text{ 554 000}} = 156,8 \text{ €}h^{-1}$$

### B. Résultats obtenus

#### 1. Détermination du temps nécessaire

A partir des volumétries déterminées par l'Unédic (le cas échéant redressées par la mission, cf. supra), il est possible de déterminer un temps de production nécessaire à la gestion de l'ASS en s'appuyant sur « l'enquête-temps » réalisée par la DBM en 2000 et 2002.

Toutefois, certaines prestations effectuées dans le cadre de la gestion de l'ASS n'ont pas été mesurées par l'enquête-temps. Il s'agit principalement du temps nécessaire aux opérations de renouvellement de l'ASS et du temps consacré à la gestion des indus. Pour les évaluer, la mission a procédé lors de ses investigations dans quatre antennes Assédic (cf. supra) à un questionnement des agents chargés de ces opérations. La concordance des résultats obtenus sur les autres opérations avec ce qu'indique « l'enquête-temps » montre que les durées recensées par la mission ne constituent pas une minoration de la réalité. La mission recommande toutefois qu'à l'avenir ces durées fassent l'objet d'une mesure directe par les services de l'Unédic.

 $<sup>^{97}</sup>$  Toute évaluation supérieure du temps de travail consacré à la production par catégorie entra $\hat{i}$ nerait un résultat final du coût de gestion inférieur à celui présenté *infra*.

98 La mission a retenu l'exercice 2004 pour ses évaluations car il s'agit du dernier exercice pour lequel l'intégralité

des données est disponible.

En outre, l'opération d'actualisation pose un problème particulier. Celle-ci est en effet très majoritairement réalisée par voie dématérialisée (plus de 98 % des opérations) et ne nécessite donc pas de traitement direct en production. Mais pour certaines catégories d'allocataires comme les intermittents du spectacle, l'actualisation entraîne une intervention et des opérations de saisie des personnels des Assédic. Faute de réponses en nombre suffisant aux questions de la mission sur ce sujet (du fait du caractère rare des actualisations non informatisées), celle-ci a considéré que les opérations d'actualisation « manuelles » représentaient un temps de traitement équivalent à celui d'une ouverture de droit. Cette évaluation du temps nécessaire, très vraisemblablement excessive, vise à prévenir toute critique méthodologique portant sur cet aspect marginal du traitement de l'ASS. La mission recommande que cette durée fasse également l'objet d'une évaluation lors de la prochaine enquête-temps.

Enfin, le contrôle interne, pour sa part relevant des activités de production n'a pas fait l'objet de mesure par l'Unédic. Faute de données concernant la réalité ou les objectifs du contrôle interne, la mission a estimé que 10 % du temps de production consacré au contrôle interne constituait un majorant satisfaisant pour cette activité. Les données brutes de temps nécessaires ont ainsi été multipliées par 110 %.

Le tableau suivant présente le détail des volumétries et des durées des opérations de gestion de l'ASS pour l'exercice 2004.

Tableau 25. Temps at production consacre a 1 A55 cm 2004				
Type d'opération	Volumétrie	Temps unitaire (en minutes)	Temps annuel brut nécessaire (en heures)	Temps annuel nécessaire corrigé du contrôle interne (en heures)
Rejets	503 267	9,57	80 309	88 340
DAL+Reprises	250 456	14,95	62 421	68 663
Actualisations	48 632	14,95	12 120	13 332
Renouvellements	607 812	2,80	28 365	31 201
Indus	222 620	7,30	27 085	29 794
Total			210 300	231 330

Tableau 29: Temps de production consacré à l'ASS en 2004

Source : Unédic et calculs de la mission

### 2. Calcul du coût de gestion rationalisé

A partir des résultats du tableau précédent et du coût horaire de production calculé *supra*, il est possible de déterminer le coût de gestion de l'ASS, présenté dans le tableau suivant.

Tableau 30 : Coût de gestion de l'ASS

Type d'opération	Temps annuel nécessaire (en heures)	Coût induit
Rejets	88 340	13 851 973 €
DAL+ Reprises	68 663	10 766 559 €
Actualisations	13 332	2 090 574 €
Renouvellements	31 201	4 892 426 €
Indus	29 794	4 671 798 €
Total	231 330	36 273 331 €

Source : Unédic et calculs de la mission

Le coût de gestion de l'ASS ainsi calculé est un coût à flux tendu : il représente ce que coûterait l'ASS si le réseau de l'assurance chômage y affectait le nombre exact d'agents nécessaires pour que leur temps de travail soit intégralement rempli par cette gestion. En le comparant au coût facturé à l'État, et en considérant qu'il est possible de mesurer le taux d'activité des agents chargés de la gestion de l'Unédic, ce taux permet de mesurer, de manière conventionnelle, le pourcentage de temps consacré à la production effective au regard des frais de gestion conventionnels.

<sup>\*</sup> DAL+Reprises recouvre les ouvertures de droit (admission et réadmissions) ainsi que les reprises.

<sup>\*\*</sup> Les indus ne sont pas comptabilisés comme supra, car dans ce mode de calcul où on ne compare pas deux prestations (comme c'est le cas pour la comptabilité analytique, cf. supra), la simple présence d'un indu, fût-il non soldé comptablement, entraîne un traitement par un agent et donc une charge pour les Assédic.

On obtient ainsi, pour l'exercice 2004, **un taux d'activité de 45 %.** Ce résultat ne doit pas être interprété littéralement : il ne signifie pas que les agents chargés de l'ASS travaillent effectivement 45 % du temps, mais que la proportion de l'argent versé par l'État effectivement consacrée à la gestion de l'ASS en flux tendu est de 45 %.

En pratique, et compte tenu des temps de réunion, de formation et des pauses réglementaires, on considère que le temps de travail effectif d'un agent doit représenter 70 % de son temps de travail effectif. Pour obtenir les coûts correspondant aux temps figurant dans le tableau 28, il suffit de multiplier les résultats du tableau 30 par 100/70. Les résultats de cette opération sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 31 : Coût de gestion corrigé de l'ASS

Type d'opération	Coût de gestion corrigé
Rejets	19 788 533 €
DAL	15 380 799 €
Actualisations	2 986 535 €
Renouvellements	6 989 181 €
Indus	6 673 997 €
Total	51 819 045 €

Source : Unédic et calculs de la mission

Sur la base de cette méthode, il apparaît que le **prix de revient pour l'Unédic de** la gestion de l'ASS pourrait être évalué à 51,8 M€ soit un montant inférieur de 28,8 M€ par rapport au prix payé par l'État.

#### IV. OPTIMISATION

À partir des modifications dans le processus de gestion de l'allocataire dont le détail est présenté dans l'annexe éponyme, il est possible, en adoptant la méthodologie présentée *supra*, de déterminer le montant des économies qui seraient réalisées par la mise en place de telles évolutions.

### A. Évaluation de l'impact des propositions de la mission

#### 1. Diminution du nombre de rejets

Le taux de rejet de l'ASS est tendanciellement supérieur à 60 % depuis 2002. En 2004, deux dossiers déposés sur trois n'ont pas donné lieu à une ouverture de droits mais ont toutefois dû être saisis par les agents des Assédic. Les préconisations de la mission exposées dans l'annexe sur la gestion de la prestation devraient permettre de réduire significativement le taux de rejet. L'objectif de 20 % paraît cohérent avec les propositions de la mission.

Appliqué au flux constaté en 2004, un taux de rejet de 20 % représenterait ainsi une division par six de la volumétrie des rejets, ce qui se traduirait par une **économie** de 17,8 M€

### 2. Diminution des transmissions DDTEFP

La mission préconise dans l'annexe relative à la gestion de la prestation de supprimer ou de réduire fortement les transmissions de dossiers individuels pour décision aux directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle.

### - Annexe II, page 153 -

La quasi-totalité du temps induit par la gestion du transfert des dossiers en DDTEFP pourrait donc être économisée. La mission considère qu'un objectif de division par dix du nombre des transmissions aux directions départementales apparaîtrait rationnel au regard de ses préconisations.

Comme indiqué *supra*, les statistiques de l'Unédic ne permettent pas de quantifier le nombre de dossiers transmis aux directions départementales pour avis (car ces derniers sont comptabilisés avec les dossiers rejetés par les Assédic). La mission a donc procédé à une évaluation de ce ratio à partir de ses observations dans les Assédic de Paris et de Dijon. Il apparaît ainsi que ce ratio est compris entre 1,5 % et 3 %. Il a été retenu l'hypothèse d'un taux moyen de 2 %. Le nombre de dossiers douteux transmis en 2004 par les Assédic aux DDTEFP est donc estimé à 15 074. Si les préconisations de la mission étaient appliquées, 13 540 dossiers ne seraient plus transmis.

Compte tenu des délais mesurés par l'enquête-temps et la mission, l'économie moyenne en temps par dossier serait de 3,7 minutes, soit 837 heures, ce qui se traduirait par une baisse du coût de gestion de 0,13 M€

### 3. La gestion des indus

La gestion du recouvrement des indus par les Assédic sur une durée plus longue avec la possibilité de compenser une partie de ceux-ci sur le montant des prestations à verser constituerait une amélioration incontestable dans la gestion des indus mais se traduirait immédiatement par des coûts de gestion supplémentaires pour les Assédic.

Il est difficile d'évaluer avec précision la ressource humaine et financière nécessaire pour cette nouvelle mission mais il est possible d'obtenir un ordre de grandeur à partir de quelques hypothèses simples. On peut ainsi considérer que le doublement du temps consacré au recouvrement des indus se traduirait par un doublement du temps consacré à leur gestion qui passerait de 7,3 à 14,6 minutes. Cette augmentation se répercuterait sur le coût de gestion à hauteur de 4,7 M€

## B. Synthèse : proposition de rémunération sur la base de dossiers liquidés et mandatés

### 1. Les évaluations du coût de gestion

L'ensemble des mesures préconisées par la mission pour optimiser la gestion de l'ASS se traduirait par des **économies d'un montant égal à 13,2 M€**. Sur la base des méthodes et des hypothèses retenues par la mission, le coût de gestion de l'ASS en 2004 est ainsi estimé à **38,6 M€** pour la gestion d'un stock de **354 522 allocataires**, soit **108,8 € par bénéficiaire**.

En tout état de cause, ce niveau de rémunération pour les frais de gestion de l'ASS ne correspond pas à l'organisation actuelle, marquée par une procédure qui génère de nombreux surcoûts. Les évaluations de la mission s'appuient en outre sur une application constante de la législation, ce qui n'apparaît pas garanti compte tenu de la non-application des dispositions du décret de 2003 précité.

### - Annexe II, page 154 -

Les différentes estimations de la mission sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 32 : Synthèse des évaluations sur les coûts de gestion de l'ASS

Réf.	Intitulé de l'évaluation	Montant	En % de la prestation versée	Montant par bénéficiaire de l'ASS (en €)
	Frais de gestion prévus par la convention	80,6 M€	4,0 %	227,4 €
I.B.5	Coût analytique déterminé par l'Unedic	73,3 M€	3,6 %	206,8 €
	Gain coût analytique	7,3 M€	0,4 %	20,6€
II.B.1	Application des gains de productivité 2000 à 2002 sur l'ARE à l'ASS dans le calcul de l'enquête temps	3,9 M€	0,2 %	11,0 €
II.B.2	Ajustement du pourcentage de rejet dans l'enquête temps	1,7 M€	0,1 %	4,7 €
II.C.1	Ajustement de la volumétrie du composant C02 - Actualisation émise	3,8 M€	0,2 %	10,6 €
II.C.3.c	Ajustement de la volumétrie du composant C05 - Indus soldé comptablement	0,8 M€	0,0 %	2,3 €
II.D	Coût de gestion analytique retraité	63,2 M€	3,1 %	178,2 €
	Gain après retraitement	<i>10,1 M</i> €	0,5 %	28,5€
III.B.2	Coût de gestion rationalisé	51,8 M€	2,6 %	146,2 €
	Gain après rationalisation	28,8 M€	1,4 %	81,2 €
IV.A.1	Optimisation du taux de rejet	17,8 M€	0,9 %	50,2 €
IV.A.2	Optimisation des transmissions à la DDTEFP	0,1 M€	0,0 %	0,4 €
IV.A.3.	Gestion des indus par les Assédics	- 4,7 M€		
IV.B.1	Coût de gestion optimisé	38,6 M€	1,9 %	108,8 €
	Gain après optimisation	42,0 M€	2,1 %	118,5 €

Source : Unédic et calcul de la mission

<u>Note de lecture</u>: Les références qui figurent en première colonne renvoient aux parties de l'annexe ou la méthodologie de l'évaluation est présentée en détail.

## 2. Propositions de la mission : modifier le mode de facturation conventionnel des frais de gestion

### a) une rémunération par allocataire

Compte tenu du mode de gestion de la prestation, dont le coût dépend directement du nombre d'allocataires et non du montant de la prestation versée, la mission propose que la rémunération de l'Unédic soit donc calculée sur la base d'un forfait par allocataire. La base de départ 2004 retenu serait celle du prix de revient réel pour l'Unédic (i.e. le coût de gestion rationalisé du tableau 32 *supra*), soit 146,2 €par allocataire. À moyen terme, et sous réserve de l'application des modifications proposées et de la vérification de leur impact supposé, cette rémunération pourrait s'établir à 108,8 €par allocataire<sup>99</sup>.

En l'absence d'application des modifications proposées par la mission, celle-ci suggère que ce soit le coût de gestion actuel estimé au paragraphe II *supra* qui soit retenu comme base pour la rémunération de l'Unédic, qui s'établirait alors à **146,2 €par allocataire**.

<sup>\*</sup> Coût complet horaire de 156,8 € sur base enquête-temps avec temps travaillé de 70 %..

<sup>\*\*</sup> Avec un taux de rejet égal à 20 % de taux de rejet (il s'établit à 67 % en 2004)

<sup>\*\*\*</sup> Avec une division par dix du nombre de dossiers transmis aux DDTEFP.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Toutes ces données sont en €constants 2004. Des corrections fondées sur l'augmentation du niveau des prix et des salaires (pour tenir compte de la structure de coûts de l'Unédic) seraient nécessaires pour les années ultérieures.

### - Annexe II, page 155 -

### b) Des modalités conventionnelles d'évolution à définir

La convention entre l'État et l'Unédic devrait déterminer des modalités d'évolution du tarif. La mission préconise que ces modalités soient fixées sur une durée de trois ans qui serait également le rythme de la convention afin de donner à l'Unédic une visibilité suffisante sur cette ressource. Le tarif annuel par bénéficiaire évoluerait à partir d'une évaluation *ex ante* de trois facteurs :

- l'évolution des salaires au sein de l'Unédic ;
- les gains de productivité que la mission propose de fixer à 1,5 % par an par référence aux normes habituellement constatées dans les activités de production ;
- l'application des modifications proposées par la mission dont l'impact financier est évalué supra.

Moyennant un accord sur ces hypothèses, la convention, en fixant les modalités de rétribution de l'Unédic pour trois ans, garantirait à l'État une amélioration constante du rapport qualité/prix de la gestion et offrirait à l'assurance chômage la possibilité de profiter des gains de productivité excédant les prévisions.

### ANNEXE III

REPORTING STATISTIQUE ET FINANCIER DE L'ASS

### **SOMMAIRE**

I. LES SYSTÈMES D'INFORMATION EXISTANTS PERMETTENT DE DISPOSER DE LA QUASI-TOTALITÉ DES INFORMATIONS UTILES NATIONALEMENT	150
A. MALGRÉ DES IMPERFECTIONS SUR LES RENOUVELLEMENTS DE PRESTATION ET LES	137
A. MALGRE DES IMPERFECTIONS SUR LES RENOUVELLEMENTS DE PRESTATION ET LES INDUS, LES DONNÉES RELATIVES AUX ALLOCATAIRES SONT QUASI-EXHAUSTIVES	150
1. Les données disponibles sont issues du fichier de production	
2. Deux types de dysfonctionnements affectent l'enregistrement d'informations	139
relatives aux allocatairestelatives aux allocataires	163
B. LES DONNÉES BUDGÉTAIRES, COMPTABLES ET FINANCIÈRES SONT FIABLES	
1. Les prévisions de dépenses budgétaires établies par la direction des études et	104
statistiques de l'Unédic constituent la base de la demande d'avance mensuelle de	
l'Unédic au fonds de solidarité	164
2. Les données financières et comptables sont rapprochées de l'outil de production.	
C. La direction des études et statistiques de l'Unédic réalise différentes	107
PUBLICATIONS STATISTIQUES QUI CONTIENNENT DE NOMBREUSES INFORMATIONS	
RELATIVES À L'ASS	169
1. La direction des études statistiques de l'Unédic dispose des compétences	107
nécessaires	169
2. Les publications sont diffusées aux partenaires de l'Unédic	
II. L'EXPLOITATION DES STATISTIQUES PAR LES PARTENAIRES DE	
L'UNÉDIC PRIVILÉGIE TROP SOUVENT LA CONNAISSANCE DES ALLOCATAIRES AU SUIVI DE LA GESTION DU PRESTATAIRE	170
A. LES DIFFÉRENTS PARTENAIRES EXPERTISENT PEU LES DONNÉES FINANCIÈRES	
TRANSMISES PAR L'UNÉDIC	170
1. Le fonds de solidarité pointe les écarts entre les états transmis par les DDTEFP	170
et les données transmises par l'Unédic	170
2. La DGEFP n'exploite pas les données disponibles dans un but de pilotage de la	170
prestation	172
3. La Direction du budget souhaite disposer de données dématérialisées	
	= / =
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA	173
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES	
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES	
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES	173
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES	173
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES	173
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES	173 173
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES  1. La DARES dispose de données lui permettant une contre-expertise  2. La problématique « minima sociaux » conduit à des échanges d'information avec la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)  C. LA COMMUNICATION DE DONNÉES VERS LES SERVICES DÉCONCENTRÉS EST PEU DÉVELOPPÉE  1. Les DDTEFP doivent disposer de données permettant le contrôle de la recherche	173 173
B. CERTAINS DES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC ONT UNE ACTIVITÉ ORIENTÉE VERS LA CONNAISSANCE DE LA POPULATION DES ALLOCATAIRES	<i>173</i> <i>173</i> 174 <i>174</i>

III. AU-DELÀ DE LA PURE ANALYSE STATISTIQUE, LES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC DOIVENT DISPOSER DE DONNÉES DE GESTION POUR LEUR PERMETTRE DE PILOTER LA PRESTATION	176
A. LA CRÉATION D'UN TABLEAU DE BORD DE L'ASS CONSTITUE AUJOURD'HUI UN	17.6
VÉRITABLE BESOIN      1. Certains éléments existants doivent être préservés	
Le tableau de bord préconisé doit comporter, outre des éléments de pilotage, des objectifs fixés par l'État au prestataire	
3. Outre ces fichiers, les DRTEFP doivent disposer de données de pilotage qui	170
constituent le tableau de bord régional	178
4. Les informations doivent être regroupées dans un document unique également	
adressé de manière dématérialisée	179
B. LES MODALITÉS DE « REPORTING » DOIVENT FIGURER DANS LE FUTUR CONTRAT	170
D'OBJECTIFS	
<ol> <li>Modifier la convention</li></ol>	1/9
	180
C. RÉORIENTER LE COMITÉ DE PARTENARIAT AVEC L'UNÉDIC VERS UN RENDEZ-VOUS ANNUEL FIXÉ DANS LE CADRE CONVENTIONNEL ET S'APPUYER SUR LES NOUVEAUX	
INSTRUMENTS POUR AMPLIFIER LES LIAISONS ENTRE DIRECTIONS DE L'ÉTAT	180
1. Le comité de partenariat avec l'Unédic pourrait trouver sa place dans le dispositif conventionnel rénové	180
2. Les services de l'État en charge de la prestation doivent amplifier la coopération entre eux pour mieux piloter la relation avec l'Unédic	180

### **INTRODUCTION**

La présente annexe restitue les principales constatations et conclusions de la mission en ce qui concerne les remontées des données des Assédic vers l'Unédic, leur exploitation statistique et les transmissions d'informations entre l'Unédic et les partenaires de cette dernière.

L'analyse a porté sur les données détenues dans les différents systèmes d'information dédiés à la production, à la comptabilité et aux exploitations statistiques, et à la diffusion des données aux principaux partenaires de l'Unédic, identifiés par la mission comme utilisateurs des statistiques relatives à l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS).

Tableau 1 : Principaux partenaires de l'Unédic utilisateurs de statistiques relatives à l'ASS

Ministère / organisme	Direction
Ministère de l'emploi de la cohésion sociale et du	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)
logement	Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES)
Ministère de la santé et des solidarités	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES)
Ministère de l'économie, des finances et de	Direction du budget (DB)
l'industrie	Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)
Fonds de solidarité	

Source: Mission

## I. LES SYSTÈMES D'INFORMATION EXISTANTS PERMETTENT DE DISPOSER DE LA QUASI-TOTALITÉ DES INFORMATIONS UTILES NATIONALEMENT

## A. Malgré des imperfections sur les renouvellements de prestation et les indus, les données relatives aux allocataires sont quasi-exhaustives

### 1. Les données disponibles sont issues du fichier de production

Les principales données concernant les allocataires sont saisies par les agents des Assédic dans le système ALADIN/SIGMA, application informatique de gestion de l'ensemble des allocataires de l'Unédic, à savoir les allocataires relevant du régime d'assurance chômage (RAC) et ceux relevant du régime de solidarité, parmi lesquels les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

De fait, les données sont collectées lors des différentes étapes de la vie du dossier de l'allocataire et permettent, à partir d'extractions du fichier national des Assédic (FNA), des données statistiques (cf. *infra*).

Le schéma suivant décrit l'origine des données, les extractions effectuées et la source informatique des publications statistiques de l'Unédic avec leur diffusion.

Dans chaque ASSEDIC SIGMA / Aladin Fichiers locaux Compteurs locaux (état 120, état 12) UNEDIC Direction des Études et de la Fichier National des Tableaux données de Statistique (DES) ASSEDIC (FNA) cadrage trimestrielles Consolidation nationale SOLHIST (SOLidarité HISTO40 **Fichiers** des compteurs par HISTorique) sources nationaux Assédic Bulletin mensuel Rapport à **Principales** Annexe Solidarité de « Document de Statis Chiffrages et réponses statistique de l'attention du publications la Note d'Équilibre Revue trimestrielle de bureau » aux demandes 1'UNEDIC Contrôle d'État technique UNEDIC l'UNEDIC (4<sup>ème</sup> trimestre) Diffusion externe Transmission au Diffusion externe Diffusion interne à Diffusion externe restreinte *l'UNEDIC* large Contrôleur d'État large

Schéma 1 : Schéma d'extraction des informations statistiques

### - Annexe III, page 161 -

Ainsi, deux sources d'information servent à établir des statistiques :

- SMTP (fichiers de compteurs);
- fichier national des Assédic (FNA), base de données relationnelle.
- a) Statistiques mensuelles de paiement (« compteurs »)

Deux états statistiques standards sont mis chaque mois à disposition de chaque Assédic. Une édition de chacun de ces états est disponible par allocation. Les états relatifs à l'ASS sont décrits dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Données des états statistiques 12 et 120

Nom de l'état	Туре	Date de disponibilité	Contenu	Description
			Premiers paiements	Nombre de premiers paiements décomposés par origine
État 12	Dénombrement des mandatements <sup>100</sup>	Deuxième quinzaine du mois M+ 1 pour M	Nombre de bénéficiaires	Nombre de bénéficiaire en fin de mois décomposé par taux ; Nombre de bénéficiaires en suspens et en attente de justificatifs en fin de mois par motif ; Nombre d'allocataires non indemnisables au dernier jour du mois par motif ; Nombre d'allocataires mandatés au cours du mois
			Nombre d'allocations journalières versées	Décomposition par taux
			Cessation et suspensions de paiement	Détail par motif des cessations et suspensions de paiement au cours du mois
	Dénombrement des dossiers		Nombre de dossiers de demande d'allocation envoyés aux chômeurs en fin de droit au cours du mois M <sup>102</sup>	
État 120		Première quinzaine de M+1 pour M <sup>101</sup>	Mouvement des dossiers	Total des instances au dernier jour du mois M-1; Entrée des dossiers en cours de mois par type d'entrée; Sortie des dossiers en cours par type de sortie; Total des instances au dernier jour du mois
			Mouvement des dossiers entre Assédic et DDTEFP	Total des instances au dernier jour du mois M-1; Dossier transmis au cours du mois; Dossiers retournés au cours du mois par type de décision; Total des instances au dernier jour du mois

Source : États des Assédic du Pas-de Calais - Mission

Ces deux états sont validés et contrôlés dans chaque Assédic avant leur envoi pour consolidation à l'Unédic. Cette vérification consiste en un contrôle de cohérence d'un état des écarts du mois M.

 $<sup>^{100}</sup>$  Le nombre de mandatements ne peut être assimilé directement au nombre d'allocataires dans la mesure où

certaines situations (attente, indus) sont susceptibles de générer plusieurs mandatements au cours d'un même mois.

101 Le calendrier de mise à disposition des états est défini par la Direction des études statistiques de l'Unédic chaque année. <sup>102</sup> Cf. annexe I.

### b) Fichier national des Assédic (FNA)

Le fichier national des Assédic (FNA) est un outil de production statistique et de pilotage de l'activité de l'Assurance chômage. Il permet d'effectuer un suivi des allocataires et de réaliser des simulations dans le cadre des études d'impacts des changements réglementaires. Cette base d'informations statistiques retrace l'historique de toutes les personnes inscrites comme demandeur d'emploi et de tous les bénéficiaires d'une allocation versée par l'Assédic, depuis 1993. L'ensemble des périodes d'indemnisation est conservé pour chaque allocataire. Le fichier, alimenté et mis à jour chaque mois à partir des informations recueillies par les Assédic, reprend les informations individuelles sur les bénéficiaires, les éléments constitutifs des droits ouverts aux différents régimes d'indemnisation, les données relatives au dernier emploi perdu et les caractéristiques des formations suivies. Les résultats portant sur les périodes indemnisées au titre du mois M sont ainsi connus, au plus tard, à la fin du mois M+1.

Du FNA sont extraits des fichiers spécifiques de l'Unédic, parmi lesquels deux fichiers utilisés pour le suivi de l'ASS.

Le fichier SOLHIST est échantillonné au cinquième. Jusqu'à 2005, cet échantillon était construit sur la base des dates de naissance. Cependant, une date, le 31 décembre, est utilisée par défaut quand la date de naissance est inconnue. De ce fait, l'échantillon aléatoire n'était pas représentatif de la population. Ce biais a été identifié et est en cours de correction par la direction des études et statistiques (DES) de l'Unédic qui utilise désormais un système automatique de tirage aléatoire.

Le fichier HISTO40, échantillonné au 1/40<sup>e</sup> contient l'ensemble des allocataires, pour tous les régimes gérés par l'Unédic. Ce fichier est rarement utilisé pour les prestations de solidarité, étant moins représentatif que le fichier SOLHIST.

Enfin, trois fichiers de comptage trimestriels ont été créés, à l'origine pour être communiqués dans le cadre de la politique de l'emploi.

### c) État successif des données

Les données d'une période passent par trois états successifs correspondant à une distance entre le mois d'extraction et le mois des données, comme le décrit le schéma suivant.

Fin du mois Fin du mois Fin du mois M M+2M+9M+2 M45 M+6 MAZ M+10 M+11 M M+1MA3 MA M+8 M49 Données semi Données Données définitives définitives provisoires

Schéma 2 : Glissement des états de données

Source : Mission

Ainsi, les publications (cf. *infra* § C, 2) font référence à des données provisoires, semi-définitives et définitives.

### - Annexe III, page 163 -

Le recul sur les données permet de fiabiliser l'information notamment en neutralisant le phénomène des « fausses sorties », à savoir l'interruption momentanée du versement de l'ASS pour une période du fait de l'absence d'information sur la situation professionnelle du bénéficiaire. L'allocataire peut en en effet voir son allocation suspendue soit qu'il ait retrouvé un emploi durable ou temporaire, soit qu'il ait omis d'actualiser sa situation los l'issue de cette période le bénéficiaire peut percevoir l'ASS au titre du ou des mois précédents et donc être comptabilisé dans les bénéficiaires au titre de ce même mois.

## 2. Deux types de dysfonctionnements affectent l'enregistrement d'informations relatives aux allocataires

Lors de ses investigations sur place, la mission a identifié<sup>104</sup> des données inaccessibles au niveau national et des données dont la fiabilité ne peut être assurée.

Ainsi, l'origine des demandes d'allocation (fin d'assurance ou autre origine), le nombre de renouvellements d'ASS, l'identification des décisions à la suite des renouvellements, le nombre de rejets de reprise d'ASS, le nombre de transferts physiques de dossier d'ouverture de droit pour décision à la DDTEFP ayant débouché sur un rejet, les délais de traitement ne sont pas accessibles dans les données de suivi statistique national, même si elles peuvent être reconstituées au niveau local à partir de requêtes « Infocentre » dans l'outil de production SIGMA/ALADIN.

De la même manière, certaines informations relatives aux indus sont susceptibles d'affecter l'analyse de ces derniers.

En effet, le motif d'indu retenu dans le système d'information n'est pas forcément le véritable motif ; en cas de traitement sur le dossier ultérieur à la détection de l'indu, c'est le « nouveau motif » qui est substitué au motif original. Par ailleurs, lorsque l'indu se révèle injustifié, le système d'information ne permet pas d'annulation ; l'opérateur doit donc émettre un deuxième paiement pour le solder, tout en demandant au système d'information de le récupérer intégralement avant versement ; si l'opérateur oublie de faire cette manipulation le deuxième paiement peut donc être versé à l'assuré et entraîner un indu. L'Assédic n'est pas en mesure d'éditer un listing des opérations ayant fait l'objet de deux paiements au titre de la même période. Ces doubles paiements éventuels ne sont donc pas contrôlés.

Malgré ces imperfections, les informations renseignées par les Assédic dans le système informatique de production peuvent être considérées comme quasi-exhaustives pour être exploitables à des fins d'analyse.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Cf. annexe I sur la gestion de l'allocataire.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Cf. pièce jointe n°1 de l'annexe I relative aux procédures de gestion d'un dossier d'ASS.

### B. Les données budgétaires, comptables et financières sont fiables

La mission a examiné les informations issues du système comptable de l'Unédic.

1. Les prévisions de dépenses budgétaires établies par la direction des études et statistiques de l'Unédic constituent la base de la demande d'avance mensuelle de l'Unédic au fonds de solidarité

Le département « équilibre technique et prévisions » de la direction des études et statistiques de l'Unédic (DES) (cf. *infra* § C, 1) élabore, trois fois par an, des prévisions d'équilibre financier de l'assurance chômage sur moyen terme (deux exercices) : la prévision des évolutions concernant l'environnement macro-économique, l'emploi salarié, le chômage et le taux d'allocataires indemnisés permet l'évaluation des charges et des produits de l'Assurance chômage et l'établissement de résultats prévisionnels des comptes du régime, à règles d'indemnisation inchangées. Cette note d'équilibre technique est diffusée après validation par le bureau de l'Unédic, et est disponible sur le site <a href="https://www.assedic.fr">www.assedic.fr</a>.

Cette note d'équilibre technique se complète d'annexes, dont une spécifique aux allocations de solidarité gérées pour le compte de l'État. Les prévisions sont établies pour l'année en cours et l'année suivante. Ainsi l'équilibre technique établi au 21 mars 2006 contient les informations sur les réalisations de décembre 2005 et janvier 2006 et les prévisions pour la fin 2006 et l'année 2007. Ces prévisions sont recalées à chaque équilibre technique en fonction de la réalisation des mois précédents.

Pour l'ASS, les prévisions 2006 de l'équilibre technique sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 3 : Prévisions de l'équilibre technique de mars 2006, relatives à l'ASS, pour les exercices 2006 et 2007

***	Déc-05	Janv-06	Févr-06	Mars-06	Avr-06	Mai-06	Juin-06	Juil-06	Août-06	Sept-06	Oct-06	Nov-06	Déc-06	Total	Total
Hypothèse	Réalisé	Réalisé	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	au cours	au titre
Taux de couverture	9,8 %	9,8 %	9,8 %	10,1 %	10,3 %	10,7 %	10,9 %	10,9 %	11,0 %	10,8 %	10,7 %	10,6 %	11,0 %	10,4 %	10,5 %
Nombre de mandatements	414,2	413,2	406,3	412,9	413,9	420,2	424,2	429,9	442,5	441,2	437,0	433,7	445,7	424,1	426,7
AJ du mois	29,5	28,6	26,5	28,5	27,5	28,3	27,5	28,5	28,7	27,6	28,9	28,0	29,5	28,2	28,2
Allocations journalières	12 204,4	11 817,0	10 750,6	11 776,3	11 375,4	11 911,6	11 646,4	12 249,5	12 685,8	12 172,2	12 637,1	12 127,6	13 132,4	11 946,2	12 023,5
Taux moyen journalier	14,3	14,7	14,7	14,7	14,6	14,6	14,5	14,5	14,4	14,4	14,4	14,4	14,5	14,5	14,5
Prestations versées ASS	174,1 M€	174,1 M€	157,9 M€	172,6 M€	166,3 M€	173,7 M€	169,4 M€	177,4 M€	183,0 M€	175,6 M€	182,1 M€	175,1 M€	190,7	2 081,2	2 097,8
Prestations versées AER	41,7 M€	43,5 M€	40,2 M€	42,5 M€	41,0 M€	41,9 M€	40,2 M€	40,8 M€	40,6 M€	38,8 M€	39,1 M€	41,0 M€	40,1	491,3	489,6
	Déc-06	Janv-07	Févr-07	Mars-07	Avr-07	Mai-07	Juin-07	Juil-07	Août-07	Sept-07	Oct-07	Nov-07	Déc-07	Total	Total
	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	Prévision	au cours	au titre de							
Taux de couverture													11011011	au cours	au titi c uc
Taux de couverture	11,0 %	10,2 %	10,2 %	10,5 %	10,8 %	11,2 %	11,4 %	11,4 %	11,6 %	11,4 %	11,2 %	11,2 %	11,6 %	11,0 %	11,1 %
Nombre de mandatements	11,0 % 445,7	10,2 % 413,0	10,2 % 406,3	10,5 % 412,9	10,8 % 413,9	11,2 % 420,2	11,4 % 424,2	11,4 % 429,9	11,6 % 442,5	11,4 % 441,2	11,2 % 437,0	11,2 % 433,7			
			,	,		,	,		,				11,6 %	11,0 %	11,1 %
Nombre de mandatements	445,7	413,0	406,3	412,9	413,9	420,2	424,2	429,9	442,5	441,2	437,0	433,7	11,6 % 445,7	11,0 % 426,7	11,1 % 426,7
Nombre de mandatements AJ du mois	445,7 29,5	413,0 28,6	406,3 26,5	412,9 28,5	413,9 27,5	420,2 28,3	424,2 27,5	429,9 28,5	442,5 28,7	441,2 27,6	437,0 28,9	433,7 28,0	11,6 % 445,7 29,5	11,0 % 426,7 28,2	11,1 % 426,7 28,2
Nombre de mandatements AJ du mois Allocations journalières	445,7 29,5 13 132,4	413,0 28,6 11 812,0	406,3 26,5 10 750,6	412,9 28,5 11 776,3	413,9 27,5 11 375,4	420,2 28,3 11 911,6	424,2 27,5 11 646,4	429,9 28,5 12 249,5	28,7 12 685,8	441,2 27,6 12 172,2	437,0 28,9 12 637,1	433,7 28,0 12 127,6	11,6 % 445,7 29,5 13 132,4	11,0 % 426,7 28,2 12 023,1	11,1 % 426,7 28,2 12 023,1 14,8

Source : Département « équilibre technique et prévisions » (DES) de l'Unédic

### - Annexe III, page 166 -

Les allocations journalières (AJ) du mois sont une moyenne de jours mandatés pour les mois réalisés. Pour les prévisions, le nombre d'AJ prévues est basé sur une évolution à partir des années antérieures.

Pour la période de janvier 2004 à mars 2006, ont été comparés les montants des avances du fonds de solidarité et les dépenses effectivement versées. Les différents écarts sont repris dans le tableau suivant.

Tableau 4 : Écarts entre avances et montants versés (en €) en 2004, 2005 et premier trimestre 2006

	Janv-04	Févr-04	Mars-04	Avr-04	Mai-04	Juin-04
Montant total des avances (allocations + frais de gestion)	166 484 339 €	182 276 119 €	176 975 063	191 802 240 €	195 777 856 €	194 494 405 €
Montant net total des dépenses (allocations nettes + frais de gestion)	164 837 212 €	185 165 196 €	175 919 827	185 067 524 €	175 615 293 €	107 543 178 €
Montant effectivement versé	164 837 212 €	185 163 923 €	175 919 897	185 067 080 €	175 616 146 €	107 543 507 €
Écart entre le montant effectivement payé et le montant des avances en €	-1 647 127 €	2 887 804 €	- 1 055 166 €	- 6 735 160 €	- 20 161 710 €	- 86 950 898 €
Écart en %	0,99 %	- 1,58 %	0,60 %	3,51 %	10,30 %	44,71 %
	Juil-04	Août-04	Sept-04	Oct-04	Nov-04	Déc-04
Montant total des avances (allocations + frais de gestion)	193 824 383 €	169 176 354 €	169 176 354 €	172 599 708 €	160 748 593 €	159 099 593 €
Montant net total des dépenses (allocations nettes + frais de gestion)	145 081 967 €	160 320 784 €	160 320 784 €	162 959 632 €	159 315 099 €	155 271 383 €
Montant effectivement versé	145 082 368 €	160 320 784 €	160 320 784 €	162 959 632 €	159 315 099 €	155 271 383 €
Écart entre le montant effectivement payé et le montant des avances	-48 742 015 €	- 8 855 570 €	- 8 855 570 €	- 9 640 076 €	- 1 433 495 €	- 3 828 210 €
	25,15 %	5,23 %	5,23 %	5,59 %	0,89 %	2,41 %
	Janv-05	Févr-05	Mars-05	Avr-05	Mai-05	Juin-05
Montant total des avances (allocations + frais de gestion)	169 212 736 €	171 010 989 €	154 356 442 €	174 477 974 €	169 022 525 €	176 466 286 €
Montant net total des dépenses (allocations nettes + frais de gestion)	159 227 642 €	161 838 528 €	147 387 027 €	164 202 817 €	158 205 796 €	165 477 102 €
Montant effectivement versé	159 227 642 €	161 838 528 €	147 386 620 €	164 202 817 €	158 206 232 €	165 477 102 €
Écart entre le montant effectivement payé et le montant des avances en €	-9 985 094 €	- 9 172 461 €	- 6 969 823 €	- 10 275 157 €	- 10 816 293 €	- 10 989 184 €
Écart en %	5,90 %	5,36 %	4,52 %	5,89 %	6,40 %	6,23 %
	Juil-05	Août-05	Sept-05	Oct-05	Nov-05	Déc-05
Montant total des avances (allocations + frais de gestion)	172 910 812 €	168 400 311 €	171 584 739 €	164 233 348 €	170 818 940 €	158 592 126 €
Montant net total des dépenses (allocations nettes + frais de gestion)	160 611 208 €	169 037 682 €	173 401 307 €	166 273 935 €	172 300 190 €	167 747 287 €
Montant effectivement versé	160 611 208 €	169 036 444 €	173 401 307 €	166 273 625 €	172 300 190 €	167 747 287 €
Écart entre le montant effectivement payé et le montant des avances en €	-12 299 604 €	636 133 €	1 816 568 €	2 040 276 €	1 481 249 €	9 155 161 €
Écart en %	7,11 %	- 0,38 %	- 1,06 %	- 1,24 %	- 0,87 %	- 5,77 %
	Janv-06	Févr-06	Mars-06			
Montant total des avances (allocations + frais de gestion)	171 905 274 €	173 560 522 €	157 092 609 €			
Montant net total des dépenses (allocations nettes + frais de gestion)	171 964 147 €	176 235 648 €	156 909 263 €			
Montant effectivement versé	171 964 147 €	176 235 648 €	156 909 263 €		-	
Écart entre le montant effectivement payé et le montant des avances en €	58 873 €	2 675 127 €	- 183 346 €			
Écart en %	- 0,03 %	- 1,54 %	0,12 %			

Source : Fonds de solidarité

Les écarts ont été calculés en neutralisant l'année 2004 durant laquelle est intervenu le phénomène non-récurrent des « recalculés ».

Pour l'année 2005 et le premier trimestre 2006, le montant total des avances s'élève à 2 523 645 633 € pour un montant effectivement versé de 2 470 818 060 € soit un écart de 2,09 % en faveur de l'Unédic.

L'écart apparaît minime et les montants des demandes d'avances de fonds par l'Unédic apparaissent correctement évalués.

Afin d'approfondir cette analyse, la mission a comparé la prévision de l'équilibre technique à la réalisation pour les prestations (hors frais de gestion).

Tableau 5 : Écarts entre prévision, avances et montants versés

Mois	Prévision (1)	Avance sur allocations (2)	Montant versé allocations nettes (3)	Écart (2/1)	Écart (3/1)
Sept-05	161,3 M€	164,9 M€	166,7 M€	2,23 %	3,35 %
Oct-05	165,4 M€	157,9 M€	159,8 M€	- 4,53 %	- 3,39 %
Nov-05	154,1 M€	164,2 M€	165,6 M€	6,55 %	7,46 %
Déc-05	165,7 M€	152,5 M€	161,2 M€	- 7,97 %	- 2,72 %
Janv-06	168,7 M€	165,2 M€	165,3 M€	- 2,07 %	- 2,02 %
Févr-06	153,3 M€	166,8 M€	169,4 M€	8,81 %	10,50 %
Mars-06	171,3 M€	151,1 M€	150,7 M€	- 11,79 %	- 12,03 %
Total	1 139,8 M€	1 122,6 M€	1 138,7 M€	- 1,51 %	- 0,10 %

Source : Équilibre technique au 8 novembre 2005 et fonds de solidarité

Au total l'écart entre les prévisions et la réalisation pour les sept mois considérés est de 0,1 %. Les réajustements entre la prévision initiale et les demandes d'avance sur allocations sont corrigés à la baisse pour un pourcentage de 1,5 %.

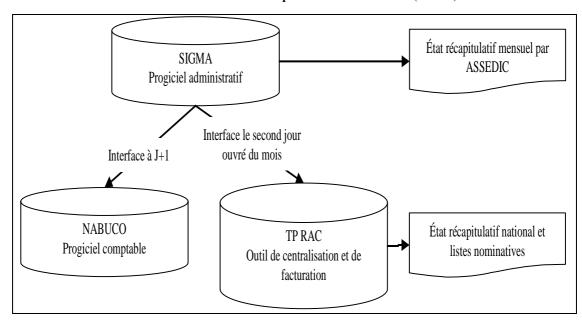
Au total, les prévisions de l'Unédic, qui servent de base aux demandes d'avances adressées au fonds de solidarité, ne présentent pas d'écart significatif avec ces dernières, ni avec les montants d'allocations versés.

## 2. Les données financières et comptables sont rapprochées de l'outil de production

En dehors des prévisions de l'équilibre technique, les seules données financières réalisées de l'ASS, produites et diffusées par l'Unédic, sont celles adressées au fonds de solidarité dans le cadre du processus de facturation de la prestation. Ces factures indiquent le montant des allocations versées au titre du mois, ainsi que les titres impayés et indus au cours du mois, relatifs à des mois antérieurs.

Les outils de comptabilité et de facturation sont interfacés avec l'outil de production SIGMA/ALADIN.

Schéma 3 : Schéma détaillé de la procédure de facturation (Unédic)



Source : Mission

En début de chaque mois, les services comptables des Assédic réalisent un travail de rapprochement entre les données issues de l'outil de production (état récapitulatif mensuel), et les outils de comptabilité et de facturation. Les éventuels écarts sont corrigés dans l'outil de facturation, de sorte que les données consolidées dans la facture nationale soient fiables. Il semblerait que lorsqu'il s'en présente (cas relativement rares), ces écarts ne soient pas systématiquement corrigés sur les états récapitulatifs mensuels.

Le schéma suivant décrit le processus de facturation, et donc des remontées d'informations financières au fonds de solidarité.

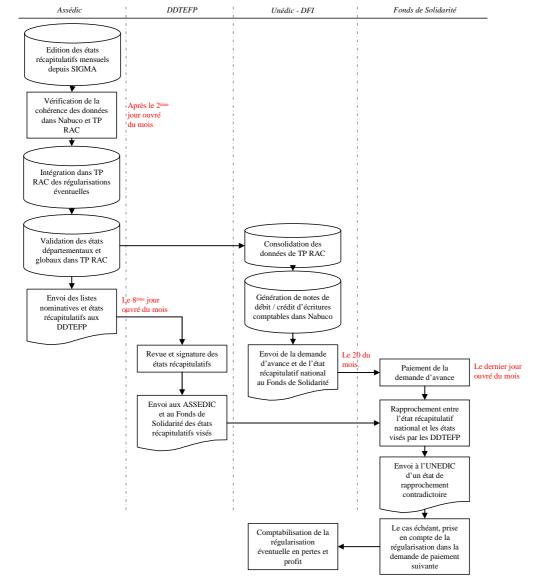


Schéma 4 : Schéma détaillé de la procédure de facturation (ensemble des acteurs)

Source : Mission

# C. La direction des études et statistiques de l'Unédic réalise différentes publications statistiques qui contiennent de nombreuses informations relatives à l'ASS

### 1. La direction des études statistiques de l'Unédic dispose des compétences nécessaires

La direction des études et statistiques (DES) de l'Unédic est organisée en trois départements et une mission, présentés dans le tableau suivant.

Tableau 6 : Départements de la DES de l'Unédic

Structure	Mission
Département équilibre technique et prévisions	Chargé d'établir périodiquement les prévisions d'équilibre financier de l'Assurance chômage (équilibre technique). Parmi ses autres domaines d'intervention figurent le financement des droits de retraite complémentaire des allocataires, les conventions de gestion, les demandeurs d'emploi non indemnisés, les admissions en non-valeur, les simulations et chiffrages relatifs aux finances de l'Assurance chômage.
Département études sur l'emploi et les salaires	Activité orientée vers la production des statistiques de l'emploi salarié (statistiques annuelles et trimestrielles des établissements affiliés, indicateur mensuel de l'intérim). Par ailleurs, il se consacre également à d'autres domaines d'activité, notamment la gestion du centre serveur des établissements de travail temporaire, la gestion du Répertoire National des Employeurs (RNE), les statistiques annuelles des masses salariales, les statistiques annuelles d'adhésion des collectivités territoriales, les statistiques annuelles de l'emploi salarié agricole et para-agricole (champ CMSA).
Département études sur le marché du travail	Établissement des statistiques mensuelles de paiement et des documents associés (document de bureau, bulletin mensuel) pour les instances de l'Assurance chômage. L'activité de ce département est également consacrée aux sujets suivants : statistique hebdomadaire des allocataires gestion et l'exploitation du Fichier National des Assédic (FNA), suivi statistique de l'ensemble des populations indemnisées (notamment : les allocataires en formation, les intermittents du spectacle, les chômeurs "âgés", les bénéficiaires de CES) la statistique annuelle des allocataires, le suivi des activités réduites, les taux d'indemnisation et les salaires de référence, des simulations et des chiffrages relatifs au marché du travail
Mission d'animation du réseau études & statistique	Animation du réseau « études et statistiques » composé des responsables de la fonction Études & Statistiques en Assédic

Source : www.assedic.fr

Ces départements et cette mission font partie d'une équipe de direction qui comporte un correspondant informatique et un chargé de mission, responsable de la rubrique Unistatis du site internet, qui constitue un vecteur important de diffusion publique des données.

### 2. Les publications sont diffusées aux partenaires de l'Unédic

La direction des études et statistiques (DES) de l'Unédic est en charge de l'exploitation des données et de la production des publications statistiques de l'Unédic.

Ces documents contiennent des données relatives à l'ASS. Ces dernières figurent toutefois systématiquement parmi les autres prestations gérées par l'Unédic.

Il n'existe pas de document spécifique à l'ASS ou *a minima* aux allocations de solidarité, si ce n'est le rapport annuel à l'attention du Contrôle d'État – peu pertinent dans sa forme.

Ces différents documents sont adressés aux partenaires suivants en version papier.

Tableau 7 : Détail de la diffusion des principales productions statistiques de la DES, relatives à l'ASS

Organismes		Bulletin mensuel	Annexe « solidarité » de la note d'équilibre technique	
DARES	3 ex	1 ex	-	
DGEFP	7 ex	5 ex	4 ex	
Direction du budget	1 ex	1 ex	3 ex	
DGTPE	4 ex	3 ex	1 ex	
DREES	4 ex	-	-	
Fonds de solidarité	1 ex	1 ex	1 ex	

Source : Unédic

Au total, malgré les dysfonctionnements constatés par la mission, le système statistique de l'Unédic dispose de données complètes sur des séries longues pour ce qui concerne les caractéristiques des allocataires et les données de pilotage.

### II. L'EXPLOITATION DES STATISTIQUES PAR LES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC PRIVILÉGIE TROP SOUVENT LA CONNAISSANCE DES ALLOCATAIRES AU SUIVI DE LA GESTION DU PRESTATAIRE

La mission a rencontré les différents partenaires de l'Unédic afin d'examiner l'utilisation faite des données communiquées, et les besoins exprimés.

## A. Les différents partenaires expertisent peu les données financières transmises par l'Unédic

## 1. Le fonds de solidarité pointe les écarts entre les états transmis par les DDTEFP et les données transmises par l'Unédic

Comme l'illustre le schéma *supra*, le fonds de solidarité recueille les états récapitulatifs transmis par les DDTEFP après visa. Ainsi, le fonds de solidarité rapproche l'état récapitulatif national et les 102 états des DDTEFP et pointe les écarts entre ces deux sources de données.

Ces écarts sont repris dans le tableau suivant.

Tableau 8 : Écarts entre les états récapitulatifs nationaux et départementaux

	janv-04	févr-04	mars-04	avr-04	mai-04	juin-04
Montant net total des dépenses (allocations						
nettes + frais de gestion)	164 837 212 €	185 165 196 €	175 919 827 €	185 067 524 €	175 615 293 €	107 543178 €
Montant effectivement versé	164 837 212 €	185 163 923 €	175 919 897 €	185 067 080 €	175 616 146 €	107 543 507 €
Solde définitif (écart entre le montant						
effectivement payé et le montant net des	0 €	1 273 €	- 71 €	444 €	- 853 €	- 329 €
dépenses)						
	juil-04	août-04	sept-04	oct-04	nov-04	déc-04
Montant net total des dépenses (allocations						
nettes + frais de gestion)	145 081 967 €	160 320 784 €	160 320 784 €	162 959 632 €	159 315 099 €	155 271 383 €
Montant effectivement versé	145 082 368 €	160 320 784 €	160 320 784 €	162 959 632 €	159 315 099 €	155 271 383 €
Solde définitif (écart entre le montant						
effectivement payé et le montant net des	- 401 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
dépenses)						
	janv-05	févr-05	mars-05	avr-05	mai-05	juin-05
Montant net total des dépenses (allocations						
nettes + frais de gestion)	159 227 642 €	161 838 528 €	147 387 027 €	164 202 817 €	158 205 796 €	165 477 102 €
Montant effectivement versé	159 227 642 €	161 838 528 €	147 386 620 €	164 202 817 €	158 206 232 €	165 477 102 €
Solde définitif (écart entre le montant						
effectivement payé et le montant net des	0 €	0 €	408 €	0 €	- 437 €	0 €
dépenses)						

### - Annexe III, page 171 -

	juil-05	août-05	sept-05	oct-05	nov-05	déc-05
Montant net total des dépenses (allocations						
nettes + frais de gestion)	160 611 208 €	169 037 682 €	173 401 307 €	166 273 935 €	172 300 190 €	167 747 287 €
Montant effectivement versé	160 611 208 €	169 036 444 €	173 401 307 €	166 273 625 €	172 300 190 €	167 747 287 €
Solde définitif (écart entre le montant						
effectivement payé et le montant net des	0 €	1 237 €	0 €	310 €	0 €	0€
dépenses)						
	janv-06	févr-06	mars-06			
Montant net total des dépenses (allocations						
nettes + frais de gestion)	171 964 147 €	176 235 648 €	156 909 263 €			
Montant effectivement versé	171 964 147 €	176 235 648 €	156 909 263 €			
Solde définitif (écart entre le montant					-	
effectivement payé et le montant net des	0 €	0 €	0 €			
dépenses)	1					

Source : Fonds de solidarité

Le total des écarts pour les 27 derniers mois se monte à 1 581 € (62 € pour l'année 2004 et 1 519 € pour l'année 2005). Les écarts, qui se répartissent sur différentes DDTEFP, sans que l'on puisse observer de récurrence, ont pour origine les éléments présentés dans le tableau suivant.

Tableau 9 : Origine des écarts

Origine	Montant
Écart sur les allocations brutes et frais de gestion	1 632 €
Écart sur les titres	- 427 €
Écart sur les indus	310€
Autres	0€
Calcul frais de gestion sur écart	65 €
Total	1 581 €

Source : Fonds de solidarité

Ce travail de pointage des écarts, qui mobilise environ deux ETP auxquels il faut ajouter des fonctions supports, comporte un très faible enjeu financier, surtout dans la mesure où il n'est pas accompagné d'une analyse critique des données de prévision et de versement de la prestation.

Ce travail apparaît ainsi comme purement comptable et nullement tourné vers une analyse de la gestion de l'ASS par l'Unédic.

De plus, le pointage de ces écarts s'effectue avec un décalage important du fait de délais de transmission des états départementaux. Ainsi, les données de décembre 2004 ont été apurées en octobre 2005 et celles de décembre 2005 n'étaient pas apurées à la date des investigations de la mission. Le dernier mois apuré est juillet 2005. Son apurement a été effectué en novembre 2005 soit quatre mois après le versement des prestations.

Au total, ce travail de rapprochement des états départementaux visés par les DDTEFP avec l'état récapitulatif de l'Unédic constitue une procédure désuète dont l'utilité est contestable.

Compte tenu des enjeux financiers, la mission propose de centraliser la vérification de service fait et de la transférer à la DGEFP. Les états départementaux visés par les DDTEFP seraient donc supprimés et remplacés par un tableau de bord mensuel (cf. *infra* § III, A) permettant une vérification de cohérence des données au niveau national.

En cas de doute, la DGEFP pourrait solliciter l'analyse des DRTEFP, en charge du contrôle de la prestation auprès des Assédic et/ou les DDTEFP afin de procéder à des contrôles sur les allocataires.

## 2. La DGEFP n'exploite pas les données disponibles dans un but de pilotage de la prestation

La DGEFP a construit un tableau de suivi de la prestation sur la base des informations disponibles sur le site de l'Unédic et des publications dont elle est destinataire. Toutefois, ces travaux ont été poursuivis de manière irrégulière et étaient principalement orientés vers le suivi de la population des allocataires.

Au total, la DGEFP ne dispose pas aujourd'hui des éléments lui permettant une contre-expertise des données de gestion de la prestation d'ASS.

Au total, le fonds de solidarité et la DGEFP, en charge de la relation avec l'Unédic, n'exercent qu'un contrôle très limité sur les conditions de gestion d'une prestation de 2 000 M€et concernant près de 400 000 allocataires.

### 3. La Direction du budget souhaite disposer de données dématérialisées

La direction du budget du MINEFI est destinataire des documents repris dans le tableau suivant.

Tableau 10 : Documents utilisés par la Direction du budget

Nature des informations	Statistique	Périodicité	Diffusion
Effectifs (en	BFM	Mensuelle	Bulletin mensuel
	BFM par département et par genre	Mensuelle	Bulletin mensuel
	Répartition des BFM par classes d'âge (<25, 25-30, 30-40, 40-50, 50-55, 55-60, >60) et par genre	Mensuelle	Bulletin mensuel
	BFM dispensés de recherche d'emploi	Mensuelle	www.assedic.fr
cours d'indemnisation)	BFA par qualification	Annuelle	www.assedic.fr
d indenniisation)	Nombre d'allocataires mandatés	Mensuelle	Documents de bureau Unédic
	Nombre d'allocations journalières versées	Mensuelle	Documents de bureau Unédic
	Allocataires pris en charge dans l'année par tranches d'âge (tranches de 5 ans) et par genre	Annuelle	Revue trimestrielle (T4/N pour N-1)
Entrées	Premiers paiements sur admission réadmission	Mensuelle	Bulletin mensuel
Entrees	Premiers paiements sur admission réadmission par tranche d'âge (<25, 25-30, 30-40, 40-50, 50-55, 55-60, >60) et par genre	Mensuelle	Bulletin mensuel
Sorties	Allocataires sortis au cours de l'année	Annuelle	Revue trimestrielle (T4/N pour N-1)
	Répartition des sorties par tranches d'âge (tranches de 5 ans) et par genre	Annuelle	Revue trimestrielle (T4/N pour N-1)
	Sorties de l'ASS vers l'AER	Mensuelle	Documents de bureau Unédic
Montants	Taux journalier moyen	Mensuelle	Documents de bureau Unédic
	Montant mensuel d'indemnisation moyen	Trimestrielle	Revue trimestrielle (T1/N pour 09/N-1, T2/N pour 12/N-1)
	Montant journalier d'indemnisation moyen par classes d'âge (tranches de 5 ans)	Annuelle	www.assedic.fr
Ancienneté	Ancienneté moyenne dans le dispositif des BFA par classes d'âge (tranches de 5 ans) et par genre	Annuelle	Revue trimestrielle (T4/N pour N-1)
	Durée moyenne d'indemnisation des allocataires sortis du dispositif par classes d'âge (tranches de 5 ans) et par genre	Annuelle	Revue trimestrielle (T4/N pour N-1)
	Ancienneté moyenne par région et par genre	Annuelle	Revue trimestrielle (T4/N pour N-1)
	Distribution de l'ancienneté dans l'ensemble des BFA (<1 mois, 1-2, 2-3, 3-6, 6-9, 9-12, 12-18, 18-24 mois, 2-3 ans, 3-5 ans, >5ans)	Annuelle	Revue trimestrielle (T4/N pour N-1)

Source: Direction du Budget

### - Annexe III, page 173 -

Les besoins de cette direction apparaissent assez largement couverts par les informations dont elle dispose actuellement. Toutefois, une compilation dématérialisée de certaines données dans un tableur (cf. *infra* § III, A et pièce jointe de la présente annexe) lui permettrait de disposer de l'ensemble des éléments utiles à sa mission.

## B. Certains des partenaires de l'Unédic ont une activité orientée vers la connaissance de la population des allocataires

### 1. La DARES dispose de données lui permettant une contre-expertise

La DARES, outre les documents dont elle est destinataire, dispose, depuis début 2004, du fichier SOLHIST. Son exploitation reste encore dans une phase de démarrage même si une première publication DARES est intervenue au printemps 2006 sur l'ASS.

Il convient de souligner que la DARES dispose également de l'expertise pour effectuer un examen critique des hypothèses économiques sous-jacentes de l'équilibre technique.

Ainsi, la mission a pu consulter une note émanant de la DARES (mission d'analyse économique) en date du 20 juillet 2005 expertisant l'équilibre technique de l'Unédic de juin 2005. Toutefois à ce stade la DARES ne dispose d'un modèle de simulation permettant une contre-expertise effective que pour les prestations du régime d'assurance chômage.

# 2. La problématique « minima sociaux » conduit à des échanges d'information avec la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

La DREES chargée de la connaissance statistique des minima sociaux intègre la population des bénéficiaires de l'ASS à son suivi.

Ainsi, s'est noué avec l'Unédic un partenariat permettant de recueillir des données exhaustives pour suivre dans le temps un échantillon national des allocataires de minima sociaux (ENIAMS).

Le suivi de ce fichier est enrichi par l'Unédic des données relatives à l'ASS pour environ 15 000 allocataires. La DREES indique que les données transmises sont fiables, à l'exception parfois de la situation familiale qui n'est pas systématiquement mise à jour lors des différents événements affectant le dossier.

Cet outil, encore récent, fait l'objet d'un groupe de travail avec l'Unédic et d'une convention.

Les travaux de la DREES sont diffusés à la DARES, la DGTPE et la DGEFP.

Au total, la DREES dispose sans difficultés des données nécessaires au suivi des allocataires de minima sociaux et sa coopération avec l'Unédic n'appelle pas d'observation particulière.

## C. La communication de données vers les services déconcentrés est peu développée

## 1. Les DDTEFP doivent disposer de données permettant le contrôle de la recherche d'emploi des allocataires

Les investigations de la mission n'ont pas mis en évidence de demandes complémentaires de statistiques des DDTEFP aux Assédic.

De fait, les DDTEFP disposent, dans le cadre des échanges liés à la vérification du service rendu par l'Unédic, d'un état récapitulatif des montants payés au cours du mois précédent ainsi que d'une liste nominative des bénéficiaires.

Si le premier document n'est pas dématérialisé, le second était, jusqu'en avril 2006, adressé par CD-ROM au DDTEFP. Toutefois, le format texte des fichiers ne permettait pas une exploitation aisée des données, notamment pour sélectionner des listes d'allocataires à contrôler.

Depuis avril 2006, la liste des bénéficiaires de l'ASS par département est accessible *via* les intranets des DDTEFP. Ce fichier est adressé au Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement qui le ventile, au niveau national, par DDTEFP.

En outre, les DDTEFP ont accès à l'application SIGMA/ALADIN de l'Unédic via un poste dédié. Reposant sur une convention dite « LICRE » signée en 1986 entre l'État et l'Unédic, cet accès, payant, autorise les DDTEFP à consulter les informations individuelles disponibles dans les fichiers informatiques. Les informations accessibles sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 11 : Informations directement consultables par les DDTEFP dans l'outil de production des Assédic

Fonction	Domaine fonctionnel	Services attendus
IA 02	Infos personnelles	Etat Civil
IA 03	Infos personnelles	Historique modif NIR, date de naissance
IA 11	Recherche	Recherche d'un demandeur d'emploi
IA 16	Activité professionnelle	Périodes d'actualisation connues (chômage, arrêts maladies)
IA 17	Activité professionnelle	Activité réduite pendant période de chômage (gains, heures travaillées)
IA 23	Inscription/ Entretiens/ Presta ANPE	Entretiens et liste des prestations ALE dans le parcours du DE
IA 24	Inscription/ Entretiens/ Presta ANPE	Historique dossier demandeur d'emploi à l'ALE
IA 31	Actions de formation	Plan de formation (si renseigné)
IA 68	Infos personnelles	Demande d'emploi
IA 69	Infos personnelles	Profil professionnel (détails qualification, métier, permis etc)
IA 70	Inscription/ Entretiens/ Presta ANPE	Histo. entretiens PAP, courriers, niveau service
IA J1	Inscription/ Entretiens/ Presta ANPE	PAP et suivi avancement des actions
IA J5	Inscription/ Entretiens/ Presta ANPE	Liste des Mises en relation et résultats
IA J6	Grille Liste	Historique des PAP (liste)
IE 1H	Actions & décisions Assédic	Remise en cause des décisions
IE 6C	Activité professionnelle	Passé professionnel
IF 10	Indemnisation / Droits ouverts	Dernier jour d'indemnisation calculé
IF 20	Indemnisation / Droits ouverts	Périodes à justif. constantes
IG 01	Indemnisation / Paiements effectués	Dates justificatives
IG 30	Indemnisation / Paiements effectués	Avis de paiement comptabilisé
IH 1F	Indemnisation / Incidents paiements	Historique des indus
IH 7B	Indemnisation / Incidents paiements	Liste des incidents de paiement
IK 01	Actions & décisions Assédic	Liste des dossiers en cours à l'Assédic par DE
IL32	Suivi statistique	suivi statistique du renouvellement semestriel
IS 03	Multifonctionnel	Synthèse (vue ANPE) sur situation du DE
IS 04	Multifonctionnel	Synthèse (vue DDTEFP) sur situation du DE
IS 05	Indemnisation / Droits ouverts	Paiements prévus
IS 90	Dernière décision	Consultation de la dernière décision
MA 04	Administration	Créer, màj, révoquer les users SIGMA (ADMIN)
MK 08	Décisions DDTEFP	Saisie de la décision du DDTEFP
MT 10	Réactivation d'archives	Récupérer un dossier archivé
MV7G	Suivi attentes DDTEFP	suivi du renouvellement semestriel

Source : Unédic (DSI)

### - Annexe III, page 175 -

L'analyse présentée dans le tableau suivant de la consultation des données de l'Unédic par les DDTEFP confirme l'utilisation effective de ce dispositif, avec cependant des disparités par DDTEFP.

Tableau 12 : Analyse de l'utilisation mensuelle de la consultation des données Unédic par les DDTEFP

Libellé	Total
Nombre de connexions nationales	398 497
Moyenne par DDTEFP	4 293
Écart-type	4 986

Source: Unédic (DSI) – moyenne sur 11 mois (juin 2005 à avril 2006)

Si des disparités importantes apparaissent entre départements, la mission a constaté, lors de ses investigations dans les DDTEFP, que l'ergonomie de l'application n'avait pas été modernisée et ne correspondait plus à l'état de l'art (saisie de transaction au clavier, écrans monochromes). La modernisation de l'interface apparaît nécessaire.

L'activation récente du système du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), qui permet une vue transverse des actions menées par les différents partenaires pour chaque dossier individuel, peut permettre un ciblage affiné des contrôles.

Dès lors, aucun dispositif supplémentaire n'apparaît nécessaire à destination des DDTEFP hormis les indus.

À périmètre identique, un état récapitulatif de ces derniers doit être transmis à chaque DDTEFP pour les allocataires domiciliés dans son ressort territorial. Classés par ordre décroissant de montant, cette information est pertinente pour cibler des contrôles.

Dans la perspective d'une mise en œuvre des propositions de la mission sur l'organisation administrative <sup>105</sup>, cette information conserve toute sa pertinence.

S'agissant des DRTEFP, ces dernières ne disposent d'aucune transmission d'information particulière. En cas de mise en œuvre des recommandations de la mission, ces structures seraient appelées à effectuer des contrôles de la gestion du prestataire <sup>106</sup>, ce qui induit de disposer de données de pilotage (cf. *infra* § III, A, 3).

## 2. Les trésoreries générales doivent communiquer aux ordonnateurs les résultats du recouvrement, même si l'application REP ne permet pas d'isoler les indus d'ASS

Les trésoreries générales ne sont destinataires d'aucun document particulier hormis les bordereaux et les titres de recouvrement des indus édités par les DDTEFP.

En retour, les trésoreries générales sont susceptibles de communiquer des éléments comptables relatifs au recouvrement des indus. Pour le département de Paris, la recette générale des finances communique au DDTEFP les résultats du recouvrement de l'année 2005 (état UP REP 430) ainsi qu'une liste alphabétique des restes à recouvrer (état UP REP 420).

Bien que ces données ne puissent être dématérialisées, leur transmission par le comptable apparaît pertinente et une telle pratique gagnerait à être généralisée par des accords locaux entre les trésoreries générales et les DDTEFP.

\_

 $<sup>^{105}</sup>$  Cf. rapport.

<sup>106</sup> Idem.

Toutefois, il convient également de souligner que l'application de gestion du recouvrement des indus (REP) ne permet pas d'isoler les créances relevant de l'ASS de celles provenant d'autres prestations du régime de solidarité. Cette limite, constatée par la mission, devrait être dépassée avec le déploiement du service applicatif RSP du système Copernic, prévu pour 2009.

### III. AU-DELÀ DE LA PURE ANALYSE STATISTIQUE, LES PARTENAIRES DE L'UNÉDIC DOIVENT DISPOSER DE DONNÉES DE GESTION POUR LEUR PERMETTRE DE PILOTER LA PRESTATION

## A. La création d'un tableau de bord de l'ASS constitue aujourd'hui un véritable besoin

Sur la base de ses constatations, la mission propose que soient poursuivies les coopérations existantes et que soit créé un tableau de bord de l'ASS destiné aux partenaires de l'État.

### 1. Certains éléments existants doivent être préservés

La mission n'entend pas remettre en cause les coopérations nouées entre l'Unédic et la DARES et la DREES.

De la même manière, la communication du Bulletin mensuel, du Statis 4<sup>e</sup> trimestre, du « document de bureau » et de l'équilibre technique aux actuels destinataires doit être poursuivie dans des conditions identiques à la situation actuelle. L'annexe solidarité de l'équilibre technique pourrait toutefois être adressée aux acteurs concernés par voie dématérialisée.

En revanche, la mission préconise la suppression du rapport au contrôle d'État dont l'utilité n'a pas été démontrée.

## 2. Le tableau de bord préconisé doit comporter, outre des éléments de pilotage, des objectifs fixés par l'État au prestataire

La mission propose un tableau de bord national, qui pourra servir de base de travail aux partenaires (cf. pièce jointe de la présente annexe). Il se décompose en trois parties :

- tableau de bord synthétique, qui résume en une page les principaux indicateurs de gestion ;
- indicateurs permettant un suivi de la gestion de la prestation ;
- indicateurs permettant de caractériser la population des allocataires.

### a) Tableau de bord synthétique mensuel

Un tableau de bord synthétique doit regrouper les principales informations mensuelles, utiles pour piloter la prestation en continu, et procéder à des contrôles de cohérence : suivi du nombre d'entrées et sorties dans le dispositif, du nombre de bénéficiaires en fin de mois, du nombre de mandatements et d'allocations journalières versées, et des principaux éléments financiers (allocations versées, indus, titres, frais de gestion).

### - Annexe III, page 177 -

Sur ce même tableau de bord synthétique devrait apparaître un suivi des objectifs conventionnés entre la DGEFP et l'Unédic. Au regard des recommandations de la mission concernant la gestion du dispositif, et à titre d'exemple, ces objectifs pourraient concerner la réduction du nombre de dossiers de demande déposés, la qualité de la prestation mesurée par le contrôle interne, l'amélioration du recouvrement des indus, *etc*.

Il conviendra de définir précisément les indicateurs permettant le suivi de l'atteinte de ces objectifs, et la valeur attendue à fin d'année.

Enfin, un commentaire synthétique compléterait utilement ces informations quantitatives, en apportant une explication aux principaux résultats.

### b) Indicateurs de gestion de l'ASS

Dans une deuxième partie, des tableaux détaillés recenseraient les indicateurs de gestion utiles au suivi de la gestion de la prestation, en permettant une analyse des évolutions des demandes d'allocation, des décisions, le traitement des demandes de renouvellement, l'évolution du stock de demandeurs, l'évolution des dépenses liées à l'ASS (prestation, frais de gestion, recouvrement des indus) et le contrôle interne.

Un ou plusieurs fichiers dématérialisés, sous forme de tableurs, complèteraient utilement le tableau de bord. Ils permettraient de répondre aux besoins spécifiques des partenaires de l'Unédic. Ces fichiers contiendraient les informations de gestion suivantes, sur l'année en cours et les deux années antérieures :

- n° département, département, n° région, région ;
- mois, année;
- nombre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels, nombre de dossiers déposés, nombre de décisions d'admission, nombre de réadmissions ;
- nombre de rejets, nombre de rejets pour cause de condition de durée non remplie, nombre de rejets pour cause de condition recherche d'emploi non effective, nombre de rejets pour cause de conditions de ressources non remplies, nombre de rejets pour autres causes ou causes multiples;
- nombre de bénéficiaires en fin de mois ;
- nombre de sorties d'indemnisation, nombre de sorties pour cause de reprise de travail, nombre de sorties pour cause de départ à la retraite, nombre de sorties pour cause de décision de non-renouvellement, nombre de sorties pour cause de prise en charge sécurité sociale, nombre de sorties pour cause de radiation DDTEFP; nombre de sorties pour cause de radiation ANPE, nombre de sorties pour cause de décès, nombre de sorties pour cause d'entrée en stage, nombre de sorties pour cause autre ou inconnue;
- nombre d'allocataires mandatés, nombre d'allocations journalières versées ;
- montant de prestations versées (brut), montant de titres impayés, montant de remboursement d'indus, montant de prestations versées (net).

### - Annexe III, page 178 -

### c) Indicateurs de description de la population des allocataires

Dans une troisième partie, un nombre minimal de tableaux de bord rappelleraient les principales caractéristiques de la population d'allocataires : sexe, composition familiale, ancienneté dans l'ASS, tranche d'âge, tranche d'indemnisation, etc.

Ces tableaux devraient être complétés d'un ou plusieurs fichiers dématérialisés permettant aux différents partenaires de croiser ces caractéristiques. Ces fichiers devraient contenir les informations suivantes :

- sexe : hommes / femmes ;
- composition familiale : isolé / en couple ;
- dispensé de recherche d'emploi : dispensé / non dispensé ;
- taux d'indemnisation : normal / majoré ;
- tranche d'âge : de 20 ans, 20 à 24 ans, 25 à 29 ans, 30 à 34 ans, 35 à 39 ans, 40 à 44 ans, 45 à 49 ans, 50 à 54 ans, 55 à 59 ans, 60 ans et plus ;
- ancienneté dans l'ASS: moins d'un mois, 1 à 2 mois, 2 à 3 mois; 3 à 6 mois; 6 à 9 mois, 9 mois à un an, un an à un an et demi, un an et demi à deux ans, deux à trois ans, plus de trois ans;
- filière RAC d'origine : filière I, filière II, filière IV, filière A, filière B, filière C, filière D, filière 1, filière 2, filière 3, filière 4, filière 5, filière 6, filière 7, filière 8 ;
- catégorie professionnelle: ouvriers non qualifiés, ouvriers qualifiés, employés non qualifiés, employés qualifiés, maîtrise, cadres, catégories particulières ou nd;
- salaire de référence : inférieur à 749 €; de 750 à 1 499 €, de 1 500 €à 2 249 €; de 2 250 €à 2 999 €; de 3 000 à 3 799 €; supérieur à 3 800 €;
- tranche d'indemnisation mensuelle : inférieure à 74 € de 75 €à 149 € de 150 €à
  224 € de 225 €à 299 € de 300 €à 374 € de 375 €à 449 € supérieur à 450 €

## 3. Outre ces fichiers, les DRTEFP doivent disposer de données de pilotage qui constituent le tableau de bord régional

Actuellement les DRTEFP ne disposent d'aucune information particulière émanant des Assédic ou de l'Unédic.

La mission propose de leur confier le suivi local de la convention rénovée passée entre l'État et l'Unédic pour la gestion de l'ASS.

Dans la perspective d'une mise en œuvre de cette mesure, la DRTEFP devra disposer d'informations dont le contenu détaillé est présenté en pièce jointe.

## 4. Les informations doivent être regroupées dans un document unique également adressé de manière dématérialisée

Le tableau suivant synthétise les principaux destinataires des documents (tableau de bord, fichiers) proposés par la mission.

Tableau 13: Propositions de « reporting »

	Tableau de bord national	Fichier mensuel « indicateurs de gestion »	Fichier semestriel « description des allocataires »	Tableau de bord régional		
Responsable de la production des documents	Unédic	Unédic	Unédic	Assédic		
Date d'envoi	Le 20 du mois M+1 pour le tableau de bord du mois M	Le 20 du mois M+1 pour le tableau de bord du mois M	Le 20 du deuxième mois suivant le semestre concerné	Le 20 du mois M+1 pour le tableau de bord du mois M		
Destinataires						
Ministère du Travail – DGEFP : Division synthèse ; mission des finances, du budget et du dialogue de gestion ; mission indemnisation du chômage	•	•	•	•		
Ministère des Finances : DGTPE, Direction du Budget	•	•	•			
Contrôle d'État	•	•	•			
DARES	•	•	•			
DREES			•			
DRTEFP				•		

Source : Mission

## B. Les modalités de « reporting » doivent figurer dans le futur contrat d'objectifs

### 1. Modifier la convention

Le contrat d'objectifs proposé par la mission doit comporter une contractualisation du tableau de bord proposé *supra*. Ainsi, ce nouveau contrat doit expressément valider un modèle de tableau de bord, les objectifs et indicateurs retenus et prévoir les éventuelles modifications de ce dernier.

La question des coûts de production des documents proposés devra également être examinée dans le cadre plus général des frais de gestion de la prestation 107. Toutefois, les données proposées sont pour la plupart existantes et leur extraction déjà effectuée pour des besoins propres de l'Unédic. En outre, l'envoi dématérialisé représente un coût négligeable. Dans cette mesure, le coût de la prestation ne peut être que marginal.

En outre, il convient que le contrat d'objectif prévoie un mode de traitement des demandes spécifiques de l'État. La mission a examiné le tableau de bord de la DES sur le traitement de ces demandes spécifiques. Sur 19 demandes, 10 émanaient de services de l'État (DARES : une demande, DGEFP : trois demandes, DREES : quatre demandes, DB : une demande, DRTEFP Ile de France : une demande).

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> Cf. rapport.

### - Annexe III, page 180 -

Compte tenu du dispositif envisagé, les demandes particulières devraient diminuer pour devenir encore davantage exceptionnelles. La mission suggère que soit étudié un mode de régulation de ces études particulières par la facturation du travail effectué par la DES.

## 2. Assurer un suivi régulier des dispositions conventionnelles relatives au « reporting » statistique

L'évolution des systèmes d'information rend obligatoire une clause de rendez-vous annuel entre la DES de l'Unédic et l'ensemble des partenaires étatiques.

Ainsi, pourront être examinées d'éventuelles propositions de modification du tableau de bord par les différentes parties.

# C. Réorienter le comité de partenariat avec l'Unédic vers un rendez-vous annuel fixé dans le cadre conventionnel et s'appuyer sur les nouveaux instruments pour amplifier les liaisons entre directions de l'État

## 1. Le comité de partenariat avec l'Unédic pourrait trouver sa place dans le dispositif conventionnel rénové

Un comité de partenariat existe depuis octobre 2003 entre l'Unédic et le ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Ce comité regroupe pour l'État, la DGEFP, la DARES et la DAGEMO et, pour l'Unédic, la direction des études statistiques et le directeur de la maîtrise d'ouvrage déléguée et des projets.

Réuni trois à quatre fois par an, ce comité est un lieu d'information et d'échange sur des sujets comme :

- la communication de fichiers;
- les conventions cadres ;
- les travaux informatiques en cours.

Les travaux de ce comité, dont la mission a pu consulter les compte-rendus, apparaissent encore très souvent techniques.

Toutefois, dans la perspective d'une rénovation de la convention, une clause de la convention pourrait prévoir une revue annuelle de la pertinence des données du tableau de bord et les éventuelles évolutions de ce dernier.

## 2. Les services de l'État en charge de la prestation doivent amplifier la coopération entre eux pour mieux piloter la relation avec l'Unédic

La DGEFP et la Direction du budget ont débuté en 2006 une coopération destinée à connaître les différentes sources utilisées par ces directions.

Cette coopération, encore minime, gagnerait à être amplifiée en y adjoignant la DARES, qui dispose du fichier SOLHIST et peut en effectuer des exploitations, afin de procéder à une contre-expertise régulière des données de gestion de la prestation.

Cette coopération pourrait également s'appuyer, dans une dimension de gestion des allocataires, sur l'expertise de services de l'État en charge du suivi de minima sociaux.

#### - Annexe III, page 181 -

En effet, les « effets de bord » entre les différentes prestations sont de nature à impacter  $^{108}$  la gestion de la prestation.

Dès lors, une concertation, au moins annuelle, entre la DGEFP, la Direction de la sécurité sociale (DSS) et la Direction générale de l'action sociale (DGAS) apparaît utile pour examiner les points de contact entre les différentes prestations, mais aussi comparer de manière dynamique les modes de gestion des prestataires.

 $<sup>^{108}</sup>$  Sur l'ASS et le RMI, cf. annexe I relative à la gestion de l'allocataire.

## PIÈCE JOINTE À L'ANNEXE III

# PROPOSITION DE TABLEAUX DE BORD DE SUIVI DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

## **SOMMAIRE**

I. TABLEAU DE BORD NATIONAL	185
A. TABLEAU DE BORD SYNTHÉTIQUE	185
B. INDICATEURS DE GESTION	186
1. Traitement des demandes d'allocation	
2. Traitement des demandes de renouvellement	
3. Évolution du stock	
4. Qualité de service	
5. Évolution des dépenses d'ASS	
6. Réalisation et résultats du contrôle interne	
7. Écarts régionaux de gestion	195
C. DESCRIPTION DES ALLOCATAIRES	
1. Bénéficiaires en fin de mois	196
2. Principales caractéristiques de la population d'allocataires	
3. Bénéficiaires en intéressement	
II. TABLEAU DE BORD RÉGIONAL	201
A. TABLEAU DE BORD SYNTHÉTIQUE	201
B. INDICATEURS DE GESTION	
1. Traitement des demandes d'allocation	202
2. Traitement des demandes de renouvellement	203
3. Évolution du stock	204
4. Qualité de service	205
5. Évolution du recouvrement des indus, au niveau régional	
6. Réalisation et résultats du contrôle interne	
C. DESCRIPTION DES ALLOCATAIRES	209
1. Bénéficiaires en fin de mois	209
2. Principales caractéristiques de la population d'allocataires	

La présente pièce jointe constitue une proposition de tableaux de bord destinés à permettre le suivi de la gestion de la prestation au niveau national comme au niveau local.

Cette proposition est destinée à servir de support dans le cadre d'une renégociation de la convention en contrat d'objectifs

Le tableau de bord national proposé est structuré en trois parties :

- tableau de bord synthétique ;
- indicateurs de gestion;
- description des allocataires.

Le tableau de bord régional reprend le tableau de bord national en l'adaptant.

Les tableaux proposés sont numérotés en continu dans la pièce jointe. Les commentaires relatifs à la fréquence de production, à la présentation, au type de données ont été insérés, pour des raisons de lisibilité, sous chacun des tableaux.

#### - Annexe III, pièce jointe, page 185 -

#### I. TABLEAU DE BORD NATIONAL

## A. Tableau de bord synthétique

Tableau 1 : Principaux indicateurs

Mois:			
Libellé	Valeur	Évolution par rapport à M-1	
Nombre de bénéficiaires en fin de mois M-1 (*)			
Nombre de décisions d'admission ou de réadmission			
Nombre de sorties d'indemnisation			Graphe présentant :
Nombre de bénéficiaires en fin de mois M (*)			Graphe presentant.
Nombre de mandatements			127 1 7 1 1 1 1 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7 7
Nombre d'allocations journalières versées			l'évolution du nombre de bénéficiaires en fin de mois,  de mois l'année 2000 :
Prestations versées (brut)			depuis l'année 2000 ;
Titres impayés			<ul> <li>l'évolution des dépenses de l'ASS.</li> </ul>
Prestation versée (net)			*
Remboursement d'indus			
Frais de gestion			
Frais de gestion par allocataire			

<sup>(\*):</sup> données provisoires Mai N

Tableau 2 : Suivi des objectifs

Libellé	Objectif	Valeur au mois M (*)	Atteinte de l'objectif
Évolution du nombre de dossiers déposés par rapport à la valeur moyenne mensuelle de l'année N-1	- 10 %	- 22 %	☺
Taux de qualité (ISQ) du signalement de contrôle interne « Contrôle des admissions ASS »	94 %	95 %	©
Taux de recouvrement des indus de l'ASS	55 %	53 %	⊗
Part des décisions prises en moins de 30 jours après le dépôt de la demande d'allocation	80 %	92 %	☺
Taux de dossiers ouverts plus de 15 jours après la fin de droit			

Commentaires synthétiques, expliquant les principaux résultats et décrivant l'atteinte des objectifs.

Les indicateurs et objectifs proposés dans ce tableau le sont à titre illustratif. Ils devront être définis conjointement par la DGEFP et l'Unédic. (\*) les valeurs indiquées ici sont fictives.

Tableau 3 : Suivi des objectifs (écarts régionaux)

Libellé	Minimal	Maximal	Écart type
Évolution du nombre de dossiers déposés par rapport à la valeur moyenne mensuelle de l'année N-1			
Taux de qualité (ISQ) du signalement de contrôle interne « contrôle des admissions ASS »			
Taux de recouvrement des indus de l'ASS			
Part des décisions prises en moins de 30 jours après le dépôt de la demande d'allocation			
Taux de dossiers ouverts plus de 15 jours après la fin de droit			

Commentaires synthétiques, expliquant les principaux résultats et décrivant l'atteinte des objectifs.

## - Annexe III, pièce jointe, page 186 -

## B. Indicateurs de gestion

#### 1. Traitement des demandes d'allocation

Tableau 4 : Évolution du nombre de demandes d'allocations traitées

Australia I de Divintion du nombre de demandes à unocurons tratters														
	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N	Var. (%)
Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels														
Nbre de dossiers déposés :														
Origine ARE														
Autres origines														
Total dossiers déposés														
Taux de dépôt														
Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de														
reprise														<u> </u>
Nbre de décisions de rejet														
Taux d'admission														<u> </u>
	Nbre de dossiers déposés : Origine ARE Autres origines Total dossiers déposés Taux de dépôt Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés :  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés :  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés :  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés :  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés :  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet	Nbre de dossiers envoyés aux demandeurs potentiels  Nbre de dossiers déposés:  Origine ARE  Autres origines  Total dossiers déposés  Taux de dépôt  Nbre de décisions d'admission, de réadmission ou de reprise  Nbre de décisions de rejet

Source à préciser

(c)

#### a) Décomposition des décisions d'admission, de réadmission et de reprises

Tableau 5 : Décomposition des décisions d'admission, de réadmissions et de reprises

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trimestre N		2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>è</sup> trim	estre N	Cumul année N	
	Nombre	%	Nombre	Nombre %		%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Nombre de décisions												
d'admission												
Nombre de réadmissions												
Nombre de reprises												
Total												

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des décisions d'admission et de renouvellement.

## - Annexe III, pièce jointe, page 187 -

## b) Décomposition des rejets par motifs

Tableau 6 : Décomposition des rejets par motifs

Motif	Année N-1		1 <sup>er</sup> trimestre N		2 <sup>ème</sup> trin	nestre N	3 <sup>ème</sup> trin	nestre N	4 <sup>ème</sup> trin	nestre N	Cumu	l année N	
'	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Condition de durée de travail non remplie													
Recherche d'emploi non effective													
Condition de ressources non remplie													
Autres causes et causes multiples													
Total													

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des motifs de rejets.

Co	ommentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions.

## - Annexe III, pièce jointe, page 188 -

#### 2. Traitement des demandes de renouvellement

Tableau 7 : Évolution du nombre de dossiers de renouvellement

		Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N	%
	Nbre de dossiers de														
	renouvellement envoyés aux														
	allocataires														
	Nbre de dossiers déposés														
(a)	Nbre de décisions de														
	renouvellement														
<b>(b)</b>	Nbre de décisions de refus														
	de renouvellement														
(a)/[(a)+(b)]	Taux de renouvellement				•			•							
	(%)														

Source à préciser

Tableau 8 : Décomposition des refus de renouvellement par motif

Motif	Ann	Année N-1		estre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Cumu	l année N
Wiotii	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Condition de durée de travail non remplie												
Recherche d'emploi non effective												
Condition de ressources non remplie												
Autres causes et causes multiples												
Total												

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des motifs de refus de renouvellement.

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions.

#### 3. Évolution du stock

Tableau 9 : Évolution du stock (données provisoires)<sup>109</sup>

		Déc-N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
(a)	Nombre d'entrées en														
	ASS														
<b>(b)</b>	Nombre de sorties d'ASS														
(c)	Nombre de bénéficiaires en fin de mois														
[[(a)+(b)]/2]/(c)	Taux de rotation														
	Nombre de mandatements														
	Nombre d'allocations journalières versées														

#### Tableau 10 : Décomposition des sorties d'indemnisation par motif

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trim	estre N	2 <sup>ème</sup> trin	nestre N	3 <sup>ème</sup> trin	nestre N	4 <sup>ème</sup> trin	nestre N	Cumul	année N
(1)	S	D	Sl	D								
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Reprise de travail												
Départ à la retraite												
Décision de non renouvellement												
Prise en charge sécurité sociale												
Radiation DDTEFP												
Radiation ANPE												
Décès												
Entrée en stage												
Cause autre ou inconnue												
Total												

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre ; (1) D : données définitives ; SD : données semi-définitives ; P : données provisoires

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des motifs de refus de renouvellement.

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions.	

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Tableau rectifié suite à contradiction Unédic.

## - Annexe III, pièce jointe, page 190 -

## 4. Qualité de service

#### a) Accueil des allocataires

Tableau 11 : Suivi de l'accueil des demandeurs et allocataires ASS

	Déc-N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
Nombre d'accueils physiques														
Nombre d'accueils téléphoniques														
Total														
Taux d'accueil (total des accueils sur nombre de bénéficiaires fin de mois)														

Source à préciser

#### b) Actualisations

Tableau 12 : Décomposition des actualisations ASS par type

	Anné	ée N-1	1 <sup>er</sup> trimestre N		2 <sup>e</sup> trimestre N		3 <sup>e</sup> trimestre N		4 <sup>e</sup> trimestre N		Ann	iée N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Carte d'actualisation												
Internet												
Téléphone												
Bornes télématiques												
Total												

Source à préciser

#### c) Réclamations

Tableau 13 : Suivi du stock de réclamations ASS

	Déc-N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
Nombre de réclamations déposées														
Nombre de réclamations traitées														
Nombre de réclamations en cours de traitement en fin de														
mois														
Taux de réclamation (nombre de réclamations														
déposées/nombre de dossiers déposés admission et														
renouvellements*)														

Source à préciser

<sup>\*</sup> somme dossiers déposés tableaux 1 et 4

## – Annexe III, pièce jointe, page 191 –

Tableau 14 : Décomposition des réclamations par motifs

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trim	estre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Ann	ée N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Motifs à définir												
Total												

Source à préciser

Commentaires synthétiques		

## - Annexe III, pièce jointe, page 192 -

## 5. Évolution des dépenses d'ASS

## a) Évolution des dépenses de prestation

Tableau 15 : Évolution des dépenses de prestation

		Déc-N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
	(1)	R	R	R	R	R	R	P	P	P	P	P	P	P	
(a)	Prestation versée (brut)														
<b>(b)</b>	Titres impayés														
(c)	Remboursement d'indus														
( <b>d</b> ) =	Prestation versée (net)														
(a) - (b) - (c)															
(e)	Prévision novembre N-1														
$(\mathbf{g}) = (\mathbf{d}) \cdot (\mathbf{e})$	Écart														
(g) / (d)	Écart (%)														

Source à préciser ; (1) R : Réalisé ; P : Prévisionnel

## b) Évolution des frais de gestion

Tableau 16 : Évolution des frais de gestion

		Total N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
	(1)	R	R	R	R	R	R	P	P	P	P	P	P	P	
(a)	Frais de gestion														
<b>(b)</b>	Nbre d'allocataires en fin de mois														
(a) / (b)	Frais de gestion par allocataire														

Source à préciser ; (1) R : Réalisé ; P : Prévisionnel

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions : actualisation des prévisions de dépenses, évolution des dépenses,...

## - Annexe III, pièce jointe, page 193 -

## c) Évolution du recouvrement des indus

Tableau 17 : Évolution mensuelle du recouvrement des indus

En nombre	Année N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
Indus constatés														
Indus soldés														
Indus transférés à l'État														

Source à préciser

Tableau 18 : Évolution trimestrielle du recouvrement des indus

	En montant	Année N-1	1 <sup>er</sup> trimestre N	2 <sup>e</sup> trimestre N	3 <sup>e</sup> trimestre N	4 <sup>e</sup> trimestre N	Année N
(a)	Indus constatés						
<b>(b)</b>	Prestation versée (brut)						
(a) / (b)	Ratio « Indus constatés / prestation versée »						
(c)	Remboursement d'indus						
(c) / (a)	Ratio « Remboursement d'indus / indus constatés »						
( <b>d</b> )	Indus transférés à l'État						
(d) / (a)	Ratio « Indus transférés à l'État / indus constatés »						
<b>(f)</b>	Reste à recouvrer						

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Tableau 19 : Décomposition en pourcentage des indus constatés par motif

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trin	nestre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Ann	ée N
	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant
Déclaration inexacte ou omission allocataire												
Indication erronée ou organisme extérieur												
Erreur des services ASSEDIC												
Doublon												
Origine non précisée ou Autre origine												
Total												

Source à préciser

## - Annexe III, pièce jointe, page 194 -

Tableau 20 : Décomposition en pourcentage des indus constatés par tranche

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trin	nestre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Année N	
	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant
De 0 à 30 €												
De 30 à 500 €												
De 500 à 1 000 €												
Supérieur à 1 000 €												
Total												

Source à préciser

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions du recouvrement des indus

#### 6. Réalisation et résultats du contrôle interne

Tableau 21 : Suivi de la réalisation et des résultats du plan de contrôle interne

		Nbre de	Nbre de				Nbre d'anoma	alies constatées			
Réf. contrôle	Libellé	contrôles prévus – année N	contrôles réalisés – année N	ISP	Réglementaire	Procédure	Autocontrôle	Saisie	Total	Avec incidence financière	ISQ
111051/1	Contrôle des admissions ASS										
111051/2	Contrôle des reprises ASS										
111051/3	Contrôle des rejets ASS										
121050/1	Contrôle des questionnaires de renouvellement										
122040/1	Contrôle des dossiers traités au titre de l'ACCRE										
	Contrôle des indus ASS										

Source à préciser

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principaux résultats du plan de contrôle interne, sur l'ASS.

## – Annexe III, pièce jointe, page 195 –

## 7. Écarts régionaux de gestion

Tableau 22 : Écarts régionaux de gestion sur les principaux indicateurs de gestion

Mois:			Mai	N		
Libellé	Valeur r	ninimale	Valeur n	naximale	Moyenne	Écart-type
Libene	Valeur	Assédic	Valeur	Assédic	Włoyelilie	Ecal t-type
Taux de dépôt						
Taux d'admission						
Part des rejets pour condition de travail non remplie						
Taux de renouvellement						
Taux de rotation						
Taux d'accueil						
Taux d'actualisation par carte						
Taux de réclamation						
Taux indus constatés/prestation versée						
Taux remboursement d'indus/indus constatés						
Taux indus transférés/indus constatés						

<sup>(\*):</sup> données provisoires

## - Annexe III, pièce jointe, page 196 -

## C. Description des Allocataires

1. Bénéficiaires en fin de mois

Tableau 23 : Nombre d'allocataires indemnisés au titre du dernier jour de chaque mois, à partir du Fichier National des Assédic

		Tableau 23	: Nombre d'al			au titre di	ı dernier jou	r de chaque mois	<u>, a partir du</u>			edic	
				Série bru						Série C			
(1)	Mois / Alloc	France métropolitaine	Evolution annuelle en %	DOM	Evolution annuelle en %	Total	Evolution annuelle en %	France métropolitaine	Evolution annuelle en %	DOM	Evolution annuelle en %	Total	Evolution annuelle en %
D	Janvier N-2												
D	Février N-2												
D	Mars N-2												
D	Avril N-2												
D	Mai N-2												
D	Juin N-2												
D	Juillet N-2												
D	Août N-2												
D	Septembre N-2												1
D	Octobre N-2												
D	Novembre N-2												
D	Décembre N-2												
D	Janvier N-1												
D	Février N-1												
D	Mars N-1												
D	Avril N-1												
D	Mai N-1												
D	Juin N-1												
D	Juillet N-1												
D	Août N-1												
SD	Septembre N-1												
SD	Octobre N-1												
SD	Novembre N-1												
SD	Décembre N-1												
SD	Janvier N												
SD	Février N												
SD	Mars N												
SD	Avril N												
P	Mai N												
	Juin N												1
	Juillet N												1
	Août N												1
	Septembre N									ĺ			†
	Octobre N									ĺ			†
	Novembre N									ĺ			†
	Décembre N												1
	2 seemore 1	l	l .	ı		J.	l .		I	l .	1	1	

Source à préciser ; (1) D : données définitives ; SD : données semi-définitives ; P : données provisoires. Ce tableau pourrait être complété d'une décomposition des allocataires en fin de mois (date à définir) par région et département.

## - Annexe III, pièce jointe, page 197 -

#### 2. Principales caractéristiques de la population d'allocataires

Tableau 24 : Décomposition de la population d'allocataires par sexe

	Anné	Année N-2		Année N-1		estre N	2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Hommes								
Femmes								
Total								

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 25 : Décomposition de la population d'allocataires par composition familiale

	Année N-2		Anné	ée N-1	1er sem	estre N	2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Isolé								
En couple								
Total								

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 26 : Évolution du nombre de dispensés de recherche d'emploi

	Aı	Année N-2		e N-1	1 <sup>er</sup> sem	estre N	2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Dispensés de recherche d'emploi								
Non dispensés de recherche d'emploi								
Total								

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 27 : Décomposition de la population d'allocataires en fonction du taux d'indemnisation

	Anné	Année N-2		e N-1	1er sem	estre N	2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Taux normal								
Taux majoré								
Total								

## - Annexe III, pièce jointe, page 198 -

Tableau 28 : Décomposition de la population d'allocataires par tranche d'âge

	Anné	ée N-2	Anné	ée N-1	1er sem	estre N	2e sem	estre N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
- de 20 ans								
20 à 24 ans								
25 à 29 ans								
30 à 34 ans								
35 à 39 ans								
40 à 44 ans								
45 à 49 ans								
50 à 54 ans								
55 à 59 ans								
60 ans et plus								
Total								

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 29 : Décomposition de la population d'allocataires par ancienneté dans l'ASS

	Anné	e N-2	Anné	ée N-1	1er sem	estre N	2 <sup>e</sup> sem	estre N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moins d'un mois								
1 à 2 mois								
2 à 3 mois								
3 à 6 mois								
6 à 9 mois								
9 mois à un an								
Un an à un an et demi								
Un an et demi à deux ans								
Deux à trois ans								
Plus de trois ans								
Total								

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 30 : Décomposition de la population d'allocataires par salaire de référence

	Anné	e N-2	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> sem	estre N	2 <sup>e</sup> sem	estre N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Inférieur à 749 €								
De 750 à 1 499 €								
De 1 500 à 2 249 €								
De 2 250 à 2 999 €								
De 3 000 à 3 799 €								
Supérieur à 3 800 €								
Total								

## – Annexe III, pièce jointe, page 199 –

Tableau 31 : Décomposition de la population d'allocataires par tranche d'indemnisation mensuelle

	Anné	e N-2	Anné	e N-1	1er sem	estre N	2 <sup>e</sup> sem	estre N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Inférieur à 74 €								
De 75 à 149 €								
De 150 à 224 €								
De 225 à 299 €								
De 300 à 374 €								
De 375 à 449 €								
Supérieur à 450 €								
Total								

## – Annexe III, pièce jointe, page 200 –

## 3. Bénéficiaires en intéressement

Tableau 32 : Bénéficiaires en intéressement

(c) = \frac{x \ 100 \ (c) \ \* \ 100 \ (d) \ (d)

			res en fin de éduite (BFM	mois en activité	Exclus en fin	Effectif total en	Gains moyens	tirés de l'a (en euros)		Nombre moyen	d'heures tr r mois	ravaillées			Taux
Année	Période	Ensemble	Dont cumul intégral	Nombre moyen de jours non indemnisables	de mois en activité réduite (EXFM_AR)	activité réduite en fin de mois	Bénéficiaires en fin de mois (BFM ASS)	Exclus en fin de mois	Total	Bénéficiaires en fin de mois	Exclus en fin de mois	Total	Bénéficiaires en fin de mois en ASS	Taux d'activité réduite	d'activité réduite total
	1 <sup>er</sup> trimestre														
	2 <sup>e</sup> trimestre														
N-2	3 <sup>e</sup> trimestre														
	4 <sup>e</sup> trimestre														
	Moyenne														
	1 <sup>er</sup> trimestre														
	2 <sup>e</sup> trimestre														
N-1	3 <sup>e</sup> trimestre														
	4 <sup>e</sup> trimestre														
	Moyenne N-1														
	Janvier N														
	Février N														
	Mars N														
	Avril N														
	Mai N														
N	Juin N														
	Juillet N														
	Août N														
	Septembre N														
	Octobre N														$\vdash$
	Novembre N	-													$\vdash$
	Décembre N														
N	Moyenne N														1

Source à préciser

## - Annexe III, pièce jointe, page 201 -

## II. TABLEAU DE BORD RÉGIONAL

## A. Tableau de bord synthétique

#### • Principaux indicateurs

Mois:	N	lois à compléter
Région :	Ré	égion à compléter
Libellé	Valeur	Évolution par rapport à M-1
Nbre de bénéficiaires en fin de mois M-1 (*)		
Nbre de décisions d'admission ou de réadmission		
Nbre de sorties d'indemnisation		
Nbre de bénéficiaires en fin de mois M (*)		
Nbre de mandatements		
Nbre d'allocations journalières versées		

(\*): données provisoires

Graphe présentant l'évolution :

du nombre de bénéficiaires en fin de mois, depuis l'année 2000,

des dépenses de l'ASS,

pour chacun des départements de la région

## • Suivi des objectifs

Libellé	Objectif	Valeur au mois M (*)	Atteinte de l'objectif
Évolution du nombre de dossiers déposés par rapport à la valeur moyenne mensuelle de l'année N-1	- 10 %	- 22 %	©
Taux de qualité (ISQ) du signalement de contrôle interne « Contrôle des admissions ASS »	94 %	95 %	☺
Taux de recouvrement des indus de l'ASS	55 %	53 %	⊗
Part des décisions prises en moins de 30 jours après le dépôt de la demande d'allocation	80 %	92 %	☺
Taux de dossiers ouverts plus de 15 jours après la fin de droit			

Les indicateurs et objectifs proposés dans ce tableau le sont à titre illustratif. Ils devront être définis conjointement par la DGEFP et l'Unédic. (\*) les valeurs indiquées ici sont fictives.

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principaux résultats et décrivant l'atteinte des objectifs.

## - Annexe III, pièce jointe, page 202 -

## B. Indicateurs de gestion

## 1. Traitement des demandes d'allocation

Tableau 33 : Évolution du nombre de demandes d'allocations traitées

ı		Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N	Var. (%)
		Janv-IN	revr-IN	IVIAI'S-IN	AVI-IN	Mai-N	Juin-iv	Juii-IN	Aout-N	Sept-IN	Oct-N	1NOV-1N	Dec-N	1 Otal N	Var. (%)
	Nbre de dossiers														i l
	envoyés aux														i
	demandeurs potentiels														İ
	Nbre de dossiers														i l
	<u>déposés :</u>														
	Origine ARE														
	Autres origines														
	Total dossiers déposés														
(a)	Nbre de décisions														
	d'admission, de														i
	réadmission ou de														i l
	reprise														1
<b>(b)</b>	Nbre de décisions de														
	rejet														i
(a)/[(a)+(b)]	Taux d'admission					•		_							

Source à préciser

#### a) Décomposition des décisions d'admission, de réadmission et de reprises

Tableau 34 : Décomposition des décisions d'admission, de réadmissions et de reprises

	Anné	ée N-1	1 <sup>er</sup> trin	estre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Cumul	année N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Nbre de décisions d'admission												
Nbre de réadmissions												
Nbre de reprises												
Total												

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des décisions d'admission et de renouvellement.

## - Annexe III, pièce jointe, page 203 -

#### b) Décomposition des rejets par motifs

Tableau 35 : Décomposition des rejets par motifs

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trim	estre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Cumu	l année N			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%			
Condition de durée de travail non remplie															
Recherche d'emploi non effective															
Condition de ressources non remplie															
Autres causes et causes multiples															
Total															

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des motifs de rejets.

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions

#### 2. Traitement des demandes de renouvellement

Tableau 36 : Évolution du nombre de dossiers de renouvellement

Ï		Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N	%
	Nbre de dossiers de renouvellement envoyés aux allocataires														
	Nbre de dossiers déposés													l	
(a)	Nbre de décisions de renouvellement														
<b>(b)</b>	Nbre de décisions de refus de renouvellement														
(a)/[(a)+(b)]	Taux de renouvellement (%)														

Source à préciser

## - Annexe III, pièce jointe, page 204 -

Tableau 37 : Décomposition des refus de renouvellement par motif

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trim	estre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Cumu	l année N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Condition de durée de travail non remplie												
Recherche d'emploi non effective												
Condition de ressources non remplie												
Autres causes et causes multiples												
Total												

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des motifs de refus de renouvellement.

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions.

## 3. Évolution du stock

Tableau 38 : Évolution du stock

	Déc-N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
(1)	SD	SD	SD	SD	P	P								
Nbre d'entrées en ASS														
Nbre de sorties d'ASS														
Nbre de bénéficiaires en														
fin de mois														
Nbre de mandatements														
Nbre d'allocations														
journalières versées														

Source à préciser; (1) D: données définitives; SD: données semi-définitives; P: données provisoires

## - Annexe III, pièce jointe, page 205 -

Tableau 39 : Décomposition des sorties d'indemnisation par motif

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trim	estre N	2 <sup>è</sup> trim	estre N	3e trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Cumu	l année N
(1)	S	D	S	D								
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Reprise de travail												
Départ à la retraite												
Décision de non Renouvellement												
Prise en charge sécurité sociale												
Radiation DDTEFP												
Radiation ANPE												
Décès												
Entrée en stage												
Cause autre ou inconnue												
Total												

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre ; (1) D : données définitives ; SD : données semi-définitives ; P : données provisoires

Ce tableau pourrait être complété d'un graphe présentant la décomposition, en pourcentage, des motifs de refus de renouvellement.

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions.

#### 4. Qualité de service

#### a) Accueil des allocataires

Tableau 40 : Suivi de l'accueil des demandeurs et allocataires ASS

	Déc-N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
Nbre d'accueils physiques														
Nbre d'accueils téléphoniques														
Total														

Source à préciser

## - Annexe III, pièce jointe, page 206 -

#### b) Actualisations

Tableau 41 : Décomposition des actualisations ASS par type

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trin	nestre N	2 <sup>e</sup> trim	estre N	3 <sup>e</sup> trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Anr	née N
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Carte d'actualisation												
Internet												
Téléphone												
Bornes télématiques												
Total												

Source à préciser

#### c) Réclamations

Tableau 42 : Suivi du stock de réclamations ASS

	Déc-N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
Nombre de réclamations déposées														
Nombre de réclamations traitées														
Nombre de réclamations en cours de traitement en fin de mois														

Source à préciser

Tableau 43 : Décomposition des réclamations par motifs

	Anné	Année N-1		estre N	2è trim	2è trimestre N		3 <sup>e</sup> trimestre N		estre N	Année N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Motifs à définir												
Total												

Source à préciser

Commentaires synthétiques	

## - Annexe III, pièce jointe, page 207 -

## 5. Évolution du recouvrement des indus, au niveau régional

Tableau 44 : Évolution mensuelle du recouvrement des indus

En nombre	Année N-1	Janv-N	Févr-N	Mars-N	Avr-N	Mai-N	Juin-N	Juil-N	Août-N	Sept-N	Oct-N	Nov-N	Déc-N	Total N
Indus constatés														
Indus soldés														
Indus transférés à l'État														

Source à préciser

Tableau 45 : Évolution trimestrielle du recouvrement des indus

	En montant	Année N-1	1 <sup>er</sup> trimestre N	2 <sup>e</sup> trimestre N	3 <sup>e</sup> trimestre N	4 <sup>e</sup> trimestre N	Année N
(a)	Indus constatés						
<b>(b)</b>	Prestation versée (brut)						
(a) / (b)	Ratio « Indus constatés /						
	prestation versée »						
(c)	Remboursement d'indus						
(c)/(a)	Ratio « Remboursement						
	d'indus / Indus constatés »						
(d)	Indus transférés à l'État						
(d) / (a)	Ratio « Indus transférés à						
	l'État / Indus constatés »						
<b>(f)</b>	Reste à recouvrer						

Source à préciser ; tableau renseigné à l'issue de chaque trimestre

Tableau 46 : Décomposition en pourcentage des indus constatés par motif

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trim	estre N	2e trim	estre N	3e trim	estre N	4 <sup>e</sup> trim	estre N	Ann	ée N
En %	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant
Déclaration inexacte ou omission allocataire												
Indication erronée ou organisme extérieur												
Erreur des services ASSEDIC												
Doublon												
Origine non précisée ou Autre origine												
Total												

Source à préciser

## - Annexe III, pièce jointe, page 208 -

Tableau 47 : Décomposition en pourcentage des indus constatés par tranche

	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> trimestre N		2 <sup>e</sup> trimestre N		3 <sup>e</sup> trimestre N		4 <sup>e</sup> trimestre N		Année N	
	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant	% en nombre	% en montant
De 0 à 30 €												
De 30 à 500 €												
De 500 à 1 000 €												
Supérieur à 1 000 €												
Total												

Source à préciser

#### • Commentaires

Commentaires synthétiques, expliquant les principales évolutions du recouvrement des indus

#### 6. Réalisation et résultats du contrôle interne

Tableau 48 : Suivi de la réalisation et des résultats du plan de contrôle interne

		Nbre de	Nbre de				Nbre d'anoma	alies constatées			
Réf. contrôle	Libellé	contrôles prévus – année N	contrôles réalisés – année N	ISP	Réglementaire	Procédure	Autocontrôle	Saisie	Total	Avec incidence financière	ISQ
111051/1	Contrôle des admissions ASS										
111051/2	Contrôle des reprises ASS										
111051/3	Contrôle des rejets ASS										
121050/1	Contrôle des questionnaires de renouvellement										
122040/1	Contrôle des dossiers traités au titre de l'ACCRE										
	Contrôle des indus ASS										

Source à préciser

Commentaires synthétiques, expliquant les principaux résultats du plan de contrôle interne, sur l'ASS.	

## C. Description des Allocataires

## 1. Bénéficiaires en fin de mois

Tableau 49 : Nombre d'allocataires indemnisés au titre du dernier jour de chaque mois, à partir du Fichier National des Assédic 110

				Série brute		•			Série CVS		
(1)	Mois / Alloc	Nombre	Evolution annuelle en %	Evolution annuelle en %	Total	Evolution annuelle en %	Nombre	Evolution annuelle en %	Evolution annuelle en %	Total	Evolution annuelle en %
D	Janvier N-2										
D	Février N-2										
D	Mars N-2										
D	Avril N-2										
D	Mai N-2										
D	Juin N-2										
D	Juillet N-2										
D	Août N-2										
D	Septembre N-2										
D	Octobre N-2										
D	Novembre N-2										
D	Décembre N-2										
D	Janvier N-1										
D	Février N-1										
D	Mars N-1										
D	Avril N-1										
D	Mai N-1										
D	Juin N-1										
D	Juillet N-1										
D	Août N-1										
SD	Septembre N-1										
SD	Octobre N-1										
SD	Novembre N-1										
SD	Décembre N-1										
SD	Janvier N										
SD	Février N										
SD	Mars N										
SD	Avril N										
P	Mai N										
	Juin N										
	Juillet N										
	Août N										
	Septembre N										
	Octobre N										
	Novembre N										
	Décembre N										

Ce tableau devrait être complété d'une décomposition des allocataires en fin de mois (date à définir) par département.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Tableau rectifié suite à contradiction Unédic.

## - Annexe III, pièce jointe, page 210 -

#### 2. Principales caractéristiques de la population d'allocataires

Tableau 50 : Décomposition de la population d'allocataires par sexe

	Année N-2		Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> sem	estre N	2 <sup>e</sup> semestre N		
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Hommes									
Femmes									
Total									

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 51 : Décomposition de la population d'allocataires par composition familiale

	Anné	ée N-2	Anné	e N-1	1 <sup>er</sup> sem	estre N	2 <sup>e</sup> semestre N		
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Isolé									
En couple									
Total									

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 52 : Évolution du nombre de dispensés de recherche d'emploi

	Année N-2		Année N-1		1 <sup>er</sup> semestre N		2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Dispensés de recherche								
d'emploi								
Non dispensés de recherche								
d'emploi								
Total								

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 53 : Décomposition de la population d'allocataires en fonction du taux d'indemnisation

	Année N-2		Année N-1		1 <sup>er</sup> semestre N		2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Taux normal								
Taux majoré								
Total								

## - Annexe III, pièce jointe, page 211 -

Tableau 54 : Décomposition de la population d'allocataires par tranche d'âge

	Année N-2		Anné	Année N-1		1 <sup>er</sup> semestre N		2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
- de 20 ans									
20 à 24 ans									
25 à 29 ans									
30 à 34 ans									
35 à 39 ans									
40 à 44 ans									
45 à 49 ans									
50 à 54 ans									
55 à 59 ans									
60 ans et plus									
Total									

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 55 : Décomposition de la population d'allocataires par ancienneté dans l'ASS

	Anne	Année N-2		Année N-1		1 <sup>er</sup> semestre N		2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Moins d'un mois									
1 à 2 mois									
2 à 3 mois									
3 à 6 mois									
6 à 9 mois									
9 mois à un an									
Un an à un an et demi									
Un an et demi à deux ans									
Deux à trois ans									
Plus de trois ans									
Total									

## - Annexe III, pièce jointe, page 212 -

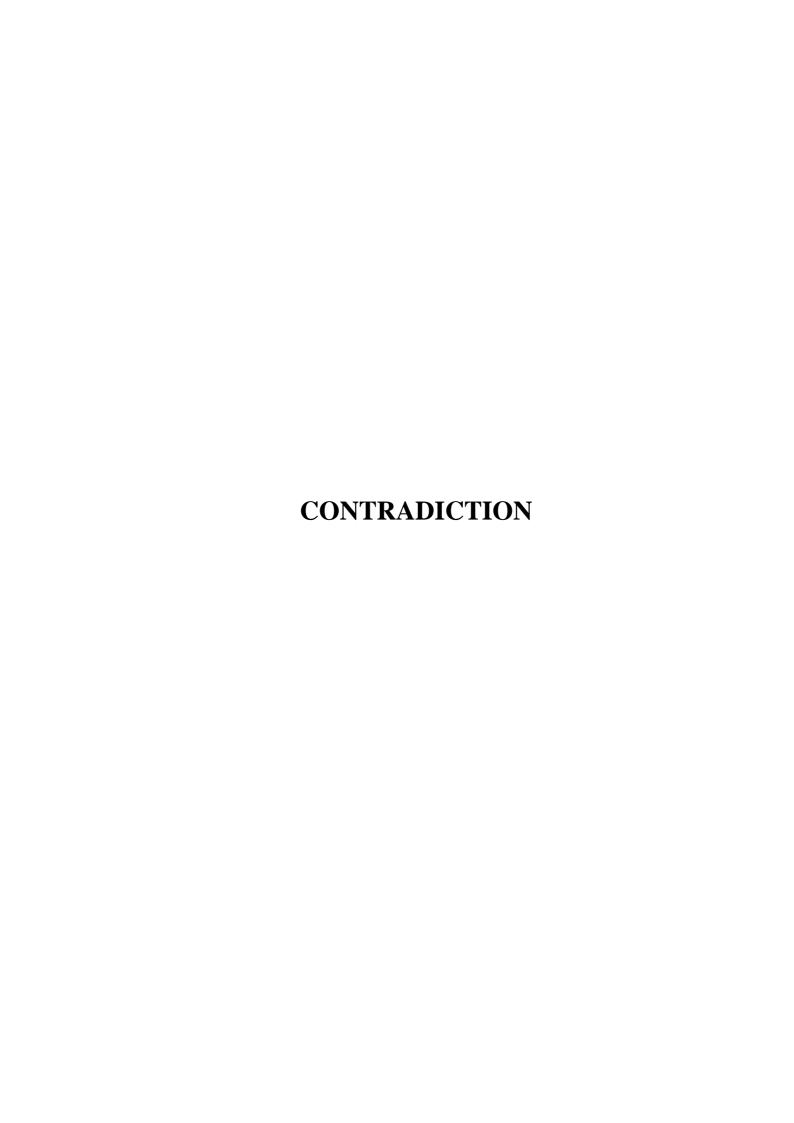
Tableau 56 : Décomposition de la population d'allocataires par salaire de référence

	Année N-2		Année N-1		1 <sup>er</sup> semestre N		2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Inférieur à 749 €								
De 750 à 1 499 €								
De 1 500 à 2 249 €								
De 2 250 à 2 999 €								
De 3 000 à 3 799 €								
Supérieur à 3 800 €								
Total								

Source à préciser ; tableau renseigné semestriellement

Tableau 57 : Décomposition de la population d'allocataires par tranche d'indemnisation mensuelle

	Année N-2		Année N-1		1 <sup>er</sup> semestre N		2 <sup>e</sup> semestre N	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Inférieur à 74 €								
De 75 à 149 €								
De 150 à 224 €								
De 225 à 299 €								
De 300 à 374 €								
De 375 à 449 €								
Supérieur à 450 €								
Total								



## **SOMMAIRE**

I. UNÉDIC	215
A. LETTRE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDICB. PIÈCE JOINTE UNÉDIC	
II. DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP)	222
A. LETTRE DU DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL	
III. FONDS DE SOLIDARITÉ	232
A. LETTRE DU DIRECTEUR GÉNÉRALB. ANNEXE	
IV. DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (DGCP)	236
V. DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET DE LA	227
MODERNISATION DES SERVICES (DAGEMO)	431

#### I. UNÉDIC

#### A. Lettre du directeur général de l'Unédic

Monsieur René GIRAULT Section des Rapports Inspection générale des Affaires sociales 25-27 rue d'Astorg 75008 PARIS

Paris, le 13 juin 2006

#### Références à rappeler :

Direction Générale AIB/0606-048

<u>Objet</u>: Audit de modernisation relatif à l'ASS – Rapport provisoire n° IGF 2006-M-035-02 et n° IGAS 2006-073

Monsieur,

Dans le cadre de la mission d'audit de modernisation relative à l'ASS, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponse au rapport provisoire que vous m'avez adressé le 31 mai 2006.

L'Unédic partage les recommandations proposées par la mission qui visent à la simplification du dispositif réglementaire et donc à celle de sa gestion.

L'Unédic souhaite ainsi, comme la Mission, que la relation avec les structures de l'Administration soit redéfinie tant au niveau des administrations centrales qu'à celui des administrations départementales. C'est dans ce contexte de rénovation et de redéfinition d'un cadre conventionnel unique, que l'Unédic souhaite pouvoir préciser l'ensemble de ses actions pour le compte de l'Etat, sous leurs divers aspects.

Aujourd'hui, la parcellisation des liens conventionnels Etat / Unédic a fait, naturellement, privilégier par l'Unédic une approche globale, non différenciée, pour la mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs qu'elle gère : c'est ainsi que les règles et les principes de l'Assurance-chômage s'appliquent à la gestion des dispositifs de l'Etat.

L'objectif d'un meilleur pilotage est tout à fait partagé: pour l'Unédic, il devrait prendre en compte l'objectif d'une « chaîne de gestion » intégrant les divers intervenants dans la logique, affirmée par la Mission, de simplification et d'amélioration de la performance globale, davantage que dans la mise en place de contrôles nouveaux par les services de l'Etat, contrôles dont les moyens existent aujourd'hui.

#### - Contradiction, page 216 -

Cette préoccupation devrait intégrer toutes les étapes du processus, y compris la lutte contre la fraude, dont il est noté qu'elle passe par des échanges d'informations avec d'autres organismes.

L'orientation proposée, qui peut alors conduire à la définition d'un contrat d'objectif adapté, ne doit pas faire oublier que l'Unédic s'est vu reconnaître – Cour des Comptes – que les dispositifs qu'elle gère pour le compte de l'Etat ont largement bénéficié des actions de modernisation et de constante professionnalisation qu'elle a conduit pour son propre compte. Ceci tant dans les domaines de l'organisation, que celui de la relation avec les demandeurs d'emploi, celui du système d'information ou celui du pilotage.

Les observations qu'appelle le rapport sont détaillées dans les annexes jointes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur Général

Jean-Pierre REVOIL

### B. Pièce jointe Unédic

#### Annexe

Réf: Rapport provisoire n° IGF 2006-M-035-02 et n° IGAS 2006-073

<u>Objet</u> : Audit de modernisation relatif à l'ASS - Annexe technique à la réponse du Directeur général de l'Unédic

En complément à la réponse du Directeur général de l'UNEDIC, l'attention de la Mission est appelée sur les points suivants :

### Observations complémentaires concernant la gestion des prestations :

Les publics ASS sont souvent des publics éloignés de l'emploi et également marginalisés à d'autres titres. Le coût du temps qui leur est consacré, notamment à l'accueil, peut être significativement sous estimé en ne prenant en compte que les échanges d'information nécessités par un parcours optimisé.

Ainsi, l'information sur l'ASS lors du 1er entretien est nécessairement limitée, du fait du grand nombre d'informations immédiatement utiles à diffuser, et également parce qu'il est délicat d'envisager l'ASS avec le demandeur d'emploi dès son inscription, dans une logique volontariste de retour à l'emploi rapide. Un rythme de suivi différent peut à l'avenir modifier les opportunités d'information sur ce sujet.

Le seul moyen efficace de faire diminuer le taux de rejet serait que l'attestation de rejet ASS ne constitue plus une pièce obligatoire du dossier de demande du RMI.

### Rapport - Page 21 §1

Le taux de rejet ne peut être un objectif de gestion fixé aux institutions : en effet, la décision de rejet est relève de la situation du DE au regard de la réglementation.

1. Un contrat d'objectifs doit permettre à l'État et à l'Unédic un suivi dynamique de la gestion de la prestation

La nouvelle convention doit, de l'avis de la mission, prendre la forme d'un contrat d'objectifs à durée limitée. La mission propose que la prochaine convention porte sur trois années et comprenne un tableau de bord détaillé de la gestion de la prestation et des allocataires. La convention devrait par ailleurs fixer un certain nombre d'objectifs de gestion et de qualité à l'Unédic qui devraient notamment porter sur les points suivants :

- taux de rejet ;
- indicateur de contrôle interne des dossiers d'ASS;
- détection et recouvrement des indus ;
- gestion des réclamations ;
- délai de traitement des dossiers.

### Annexe 1 - page 7 § 5

### Il convient de remplacer :

La nomination des directeurs des Assédic par le Directeur de l'Unédic, validée par le conseil d'administration de chaque institution, contribue à la mise en œuvre d'un pilotage d'objectifs nationaux et de leurs déclinaisons au niveau local. Les directeurs d'Assédic sont en outre salariés de l'Unédic.

### par:

La nomination des directeurs d'institution par le Bureau de l'UNEDIC, sur proposition du Directeur Général, et après avis du Bureau de l'Assédic ou du Garp, contribue à la mise en œuvre d'un pilotage d'objectifs nationaux...

### Il convient de remplacer :

Un contrat d'objectif (COB) annuel est déterminé entre l'Unédic et chaque institution. Au cours du quatrième trimestre, chaque institution élabore une lettre d'orientation budgétaire, en réponse aux lettres d'orientations nationales. Après discussion sur site de cette lettre d'orientation budgétaire, la direction du réseau élabore une lettre d'objectifs, soumise au directeur de l'Assédic avant signature par le directeur général adjoint du réseau.

#### par:

Un contrat d'objectif (COB) annuel est déterminé entre la direction du réseau et chaque institution. Au cours du quatrième trimestre, chaque institution remonte son plan d'action, en réponse aux orientations nationales. Après échange, la direction du réseau élabore, sur cette base, un contrat d'objectif co-signé par le directeur général adjoint réseau et le directeur de l'institution.

### Observations complémentaires concernant les études et les statistiques :

- Annexe 3, p.2, schéma :
- pavé bas : supprimer "bulletin mensuel" devant "document de bureau"
- Changer le libellé "Compteurs nationaux" par "Consolidation nationale des compteurs par Assédic"
- supprimer la flèche de "Sigma" vers "tableaux de données de cadrage". A la place, faire une flèche de "FNA" vers "tableaux de données de cadrage".
- supprimer la flèche de "Solhist" vers "rapport au contrôle d'Etat « et celle de "Solhist" vers "Statis".
- ajouter un élément au niveau "publications" qui pourrait s'appeler "Chiffrages et réponses aux demandes". Ajouter une flèche de "Solhist" vers ce nouvel élément et de Histo40 vers ce nouvel élément .
- Annexe 3, p.2

Remplacer "deux types de fichiers servent à établir des stats :

- fichiers de comptages
- fichier national des Assédic (FNA)"

### par:

"deux sources d'information servent à établir des stats :

- STMP (fichiers de compteurs)
- fichier national des Assédic, FNA (base de données relationnelle)"
- Annexe 3, p.2, tableau du bas, colonne droite :

bénéficiaires en suspens **et en attente de justificatifs** en fin de mois par motif (ajouter "et en attente de justificatifs" )

Annexe 3 p.14 : la Dares dispose de Solhist depuis début 2004 (et non 2005)

### Faisabilité de la proposition de tableau de bord présentée par la Mission (Annexe 3):

### P.18:

- les données issues de la STMP sont transmises à l'Unédic <u>à un niveau Assédic</u>. La construction d'un tableau de bord ventilé par département ou par région serait une demande d'évolution lourde, impliquant une modification des flux de transmission actuels. Plus envisageable avec SID à terme.
- les nombres de réadmissions ne sont pas disponibles puisque celles-ci se rapportent à un même droit. Un tel suivi sera possible dans SID qui comptabilisera tous les documents de suivi dont la demande de renouvellement fait partie.
- nombre de sorties pour cause de décision de non-renouvellement non disponible : en cas de non-renouvellement , les allocataires ASS ne sortent pas mais sont simplement neutralisés.
- P.19 la formulation du 2ème paragraphe du point 3 n'est pas claire :
- à qui est confié le suivi local ?
- La construction de tableau de bord régionaux devrait certainement relever de conventions locales.

### P. 20 :

- descriptif des allocataires le 20 du mois M+2 suivant un semestre signifie une absence de recul sur la fin de semestre . Or , il faut au moins 3 mois de recul pour appréhender correctement la population concernée, particulièrement pour la population ASS en raison des examens de renouvellement. En conclusion, un tel descriptif serait pertinent à partir de la toute fin du mois M+4.
- composition familiale : non disponible à une date d'observation. Elle n'est connue qu'à l'inscription et n'est pas historisée; elle ne peut être qu'estimée à partir du taux versé.
- qualification peu pertinente car se rattachant à droit antérieur, elle peut correspondre à une information très ancienne.
- Pièce jointe à l'Annexe 3 :

Des éléments ont été ajoutés et ne sont pas décrits à l'Annexe 3 :

- Nombre de dossiers déposés : "origine du dépôt" : information non disponible. Envisageable dans SID.
- p.3 : coquille (d) noté 2 fois.

### - p.6, Evolution du stock:

Puisque ce sont des données STMP, ne pas prévoir de données semi-définitives. Tout le tableau doit concerner des données sans recul (uniquement du P) Entrées non disponible sans recul . Parler de "premiers paiements"

- p.13 il n'est pas envisageable de ventiler un tel tableau par département puisque les données semi-définitives sont établies à partir d'une modélisation. La décomposition départementale impliquerait donc la construction d'une 100aine de modèles ...
- p.14 présentation année N-2, année N-1, 1er semestre N, 2è semestre N : à revoir. Les périodes de référence ne sont pas cohérentes avec celles de l'année en cours.
- p.18 : le tableau de bord local est pratiquement un « copier-coller » du tableau de bord national, et sous bien des aspects il ne s'applique pas aux données locales (ex. p.26, tableau repris avec des données DOM, de données nationales ...).

### Observations complémentaires concernant le calcul des coûts :

### Sur l'évolution du mode de facturation (Rapport d'Audit)

- La proposition concernant l'évolution du mode de facturation vers un forfait par allocataire, selon les coûts réels en tenant compte de la durée en ASS, correspond au souhait de l'Assurance Chômage exprimé depuis longtemps
- Un autre mode de facturation « à l'acte » pourrait également être envisagé.
- o En tout état de cause, l'abandon de la facturation selon un pourcentage des allocations versées est souhaitable
- o Ceci implique une renégociation de la convention avec l'Etat

### Evaluation des coûts réels réalisée par la mission (Rapport d'Audit + Annexe II)

- La mission aboutit à un calcul des coûts de gestion inférieur à ceux calculés par l'Unedic
- Cet écart est « normal ». En effet, les règles de gestion en vigueur dans l' Assurance Chômage en matière de comptabilité analytique répartissent <u>l'ensemble</u> <u>des coûts</u> sur les différents produits (allocations ou contributions), alors que la méthode utilisée par la mission part des temps de traitement unitaires de l'ASS et les valorise selon des coûts moyens, calculés globalement.

### Mise à jour de l'enquête temps (Annexe II – Page 13)

- La mission propose de mettre à jour l'enquête temps de l'ASS. Une telle mise à jour sera l'occasion de remettre à plat le processus de traitement de l'ASS, notamment dans le cadre de l'application des préconisations de la Mission (cas des rejets particulièrement)
- Toutefois, il ne parait pas possible de mettre à jour cette enquête temps chaque année.

### Volumétrie des composants (Annexe II – Page 15)

La mission note des écarts entre les volumétries « analytiques » et les volumétries « statistiques »

### Sur le composant C02 – Actualisation :

La mission fait état d'un écart significatif entre le « dénombrement analytique » et le « dénombrement statistique ». (Environ 25%)

### Cet écart provient :

- Du fait que la source statistique utilisée par la mission n'est pas la même que celle utilisée par PAC
  - La mission utilise un état donnant les Paiements (Etat 12), partant du principe que tout paiement a été précédé d'une actualisation
  - PAC utilise un état donnant le nombre d'actualisations

Comme l'état sur les actualisations ne donne pas en lecture directe le nombre d'actualisations liées à l'ASS, nous procédons à des approximations, au poids des BFM de l'ASS

2. D'une estimation des renouvellements, à notre sens erronée, puisque la mission compte deux renouvellements par an, alors qu'il n'y en avait qu'un seul en 2004

Toutefois, il y a lieu d'approfondir les expertises afin de définir si la méthode de comptage retenue par la Mission est plus pertinente que celle utilisée actuellement par l'Unedic.

### - Contradiction, page 221 -

### Sur le composant C05 – Indus soldés comptablement :

La mission fait état d'un écart de 20% entre le « dénombrement analytique » et le « dénombrement statistique ».

Les chiffres Unedic proviennent d'un état Statistique appelé « Statistique Mensuelle des Indus » (SMI). Cet état fournit une répartition des Indus entre « Indus RAC » et « Indus Etat », mais ne fournit pas le détail spécifiquement pour les Indus ASS.

Aussi, les Indus Etat sont répartis sur les différentes allocations Etat, au poids des BFM de chaque allocation.

Le détail des calculs de la mission sur ce composant n'étant pas indiqué, il est difficile d'expliquer l'écart mentionné.

### Optimisation (Annexe II - Page 22)

Il est difficile, voire impossible, à ce stade, de se prononcer sur l'évaluation des impacts des propositions faites par la mission.

### II. DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE (DGEFP)

### A. Lettre du délégué général



tire de l'emploi, de la cabilities sociale et de log



7 square Max Hympos 28741 Park review 18

Telephone : 01 44 58:25 93 Telephone : 01 44 58:33 06

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

Madamo la chef de l'Inspection générale des affaires sociales.

Paris la 7 1 18M 2006

Monsieur le chef de l'Inspection générale des Secure con-

Affaire saivic par : MIC - MFBDQ

Objet : Rapport provisoire de l'audit de modernisation relatif à la gestion de l'allocation de solidaries

spécifique n°IGAS 2006-073 et n°IGF 2006-M-035-02

P3 : Eléments complémentaires

Par courrier du 31 mai 2006, vous m'avez adressé le rapport provisoire d'audit de modernisation relatif à la gestion de l'allocation de solidarité spécifique et vous m'avez invité à vous faire part de mes éventuels commentaires sur ce rapport.

Le rapport aborde de très nombreux aspects de la gestion de l'ASS et formule des propositions de grande qualité dont la tonainé générale ne peut qu'être accueillie positivement. Les différents points du rapport appellent néanmoins un outzin nombre de remarques :

1. Simplifier les procédures de gestion en confiant sux Assédio l'assentiel des tâches de gestion des dossiers individuels.

La lourdeur des procédures acquelles fait l'objet d'un constat partagé. Toutefois, j'attire votre attention sur le fait que le transfert des tâches effectuées actuellement par les directions départementales aux Assédic sécessite un effort préalable de formation et de perfectionnement de celles-ci, afin d'assurer aux allocataires la garantie d'un traitement rigoureux de leurs dosaiers.

2. Simplifier la procédure de vérification du service fait en la centralisant et en la transférant du Fonds de solidarité à la DGEFP.

Je partage l'analyse de la mission sur la lourdeur et la pertinence toute relative des modalités actuelles de contrôle du service fait. Cette analyse démontre les difficultés conjointes rencontrées par les DDTEFP et le Fonds de solidarité dans le cadre de l'exercice de cette mission, compte tenu des circuits existants et des moyens dont illa disposent pour assurer un contrôle efficace de la dépense.

A de titre, les propositions de la mission permettant le renforcement du contrôle de la gestion de l'allocation apparaissent pertinentes au regard de la problémentique soulevée, s'agissant notamment de l'amélioration du contrôle des services déconcentrés sur la qualité globale de la gestion et du rôle de la DGEFP dans le pilotage du dispositif.

### - Contradiction, page 223 -

Je retiens notamment la perspective d'une amélioration du contrôle qui serait réalisé conjointement par les services déconcentrés régionaux et par le niveau national.

Toutefois, le transfert à la DGEFP de l'ensemble des fonctions de gestion assurées par le Fonds de solidarité n'apparaît pas la voie la plus pertinente dès lors que la réforme de la gestion de l'ASS s'inscrit dans une démarche de pilotage affirmée et renouvelée. Les propositions de la mission d'inscrire les modalités de gestion et de contrôle de l'allocation dans un contrat pluriannuel assorti d'objectifs constituent d'ailleurs en ce sens un moyen efficace d'améliorer la performance du contrôle national.

En effet, la DGEFP, compte tenu de son rôle accru dans le pilotage de la mesure préconisé par ailleurs, ne dispose pas de compétences spécifiques permettant de faire preuve d'une efficacité supérieure à celle du Fonds de solidarité pour la tâche de vérification du service fait. En revanche, il me semble que l'association du Fonds de solidarité à la démarche contractuelle de définition des responsabilités, des engagements et des objectifs de chaque acteur pourrait participer de l'amélioration de la performance de son activité de contrôle. Une telle évolution serait conforme d'une part aux préconisations de la Cour des comptes en la matière et en cohérence d'autre part avec la démarche dans laquelle s'inscrit le Fonds de solidarité en tant qu'opérateur de l'Etat dans le Programme 102.

De plus, j'observe que le Fonds de solidarité voit ses responsabilités élargies à mesure que l'Etat lui confie de nouveaux dispositifs. Son Conseil d'administration a autorisé le directeur à signer pour le compte du Fonds les futures conventions de gestion qui impliqueront l'Etat et l'Unédic afin de renforcer son rôle dans le pilotage des allocations. Ces éléments plaident en faveur du maintien —après mesures d'amélioration—de la vérification du service fait au niveau du Fonds de solidarité.

De plus, actuellement, le Fonds de solidarité est soumis au RGCP et donc doit justifier du service fait pour toutes ses dépenses. Si le Fonds de solidarité n'exerçait plus le contrôle du service fait, il faudrait expertiser la possibilité pour la DGEFP de le faire, alors même qu'elle n'est pas ordonnateur (l'ordonnateur du ministère du travail étant la DAGEMO). En tout état de cause, il n'apparaît pas opportun d'instaurer un dispositif complexe de vérification du service fait qui impliquerait à la fois la DGEFP et la DAGEMO.

En outre, la proposition formulée par l'audit de réduire d'un quart les moyens de fonctionnement du Fonds de solidarité (- 233 440 € soit la suppression de 4 ETP, cf. pièce jointe n°4 page 12) et d'augmenter d'un ETP les moyens de la DGEFP (+ 26 650 €¹¹) pour réaliser la vérification du service fait tout en lui demandant d'assurer de surcroît un contrôle de cohérence n'est pas suffisamment étayée.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Cette somme ne prend en compte ni les charges sociales ni les primes.

### - Contradiction, page 224 -

En raison des réserves évoquées ci-dessus sur l'opportunité de transférer la vérification du service fait à la DGEFP, une proposition alternative pourrait être formulée comme suit :

- conserver un rôle de contrôle au niveau des services déconcentrés (passage des DDTEFP aux DRTEFP);
- repenser la vérification du service fait, centralisée et simplifiée, au niveau du Fonds de solidarité;
- l'Unédic transmettrait alors tous les mois le tableau de bord, tel qu'élaboré par la mission, au Fonds de solidarité pour la vérification du service fait, et à la DGEFP pour ses besoins de pilotage;
- la mission du Fonds de solidarité serait, au-delà de l'aspect comptable, enrichie d'une fonction de suivi de la cohérence au niveau national de l'état dressé par l'Unédic.
- 1. Simplifier le recouvrement des indus en accroissant les responsabilités des Assédic et en allégeant la procédure d'émission des titres de perception.

Les recommandations du rapport apparaissent pertinentes sur le plan des principes, tout particulièrement s'agissant de l'allongement de la période de recouvrement amiable et de l'extension à l'ASS des possibilités de recouvrement par compensation mises en place pour le RMI.

Je propose de privilégier la proposition qui consiste à « transmettre sans délai à la trésorerie générale les dossiers d'indus en cas d'échec patent de la phase amiable » plutôt que d'instaurer un seuil de transmission automatique. La proposition concernant l'amélioration des échanges de données avec la CNAVTS, les CAF et les URSSAF correspond effectivement à un besoin identifié, et nécessitera de poursuivre un travail soutenu et par ailleurs déjà engagé avec la direction de la sécurité sociale et avec les organismes concernés.

### Les moyens des services déconcentrés

Concernant les moyens des services déconcentrés, la perspective qui consiste à réorienter les agents concernés des DDTEFP vers l'activité de suivi de la recherche d'emploi apparaît tout à fait pertinente en raison de la mise en œuvre de la réforme d'août 2005 et des besoins avérés en ce domaine.

Les mesures proposées par le rapport permettront certes de dégager des moyens en personnel non négligeables. Cela étant, l'allègement de la charge de travail que le rapport évalue à 82 ETP<sup>112</sup> semble ambitieux compte tenu du morcellement des fonctions dans les services déconcentrés. En effet, réparties sur l'ensemble des services déconcentrés, ces charges de travail ne représentent que quelques fractions d'ETP par DDTEFP.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> 3 A, 56 B, 34 C soit 93 ETP à redéployer en DDTEFP et 11 B à créer en DRTEFP pour le suivi du futur contrat d'objectifs, au total une économie de 82 ETP.

## 2. Réduire le flux des dossiers à traiter qui est artificiellement élevé

La proposition de la mission d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi en fin d'allocation d'assurance chômage est effectivement nécessaire de manière à limiter le flux de dossiers.

En pratique toutefois, la proposition consistant à établir des « attestations de présomption de rejet » à l'ASS semble particulièrement difficile à mettre en œuvre, notamment du fait d'un système d'information de l'Unédic ne gardant pas en mémoire l'ensemble des événements de la vie active d'une personne mais uniquement les événements pertinents qui ont permis d'ouvrir des droits à l'assurance chômage. En raison de la condition d'activité requise pour l'ASS (cinq ans dans les dix dernières années), certaines informations ne sont ainsi pas connues par les Assédic, l'instauration d'une telle procédure pourrait conduire à une éviction de certains bénéficiaires potentiels.

Concernant le fonctionnement des Assédic, il faut noter que les mesures tendant à réduire le nombre de dossiers de demandes d'ASS à traiter et celles tendant à améliorer l'information des demandeurs sont certes susceptibles d'avoir un effet positif sur la baisse du flux de dossiers à traiter et sur la qualité du service rendu. Toutefois, ces mesures impliqueront des efforts supplémentaires de la part des Assédic en terme d'organisation (accueil, information, conseil).

## 3. Améliorer la qualité de la gestion et du service rendu aux usagers.

L'amélioration, passant dans certains cas par la « cerfatisation » de documents, apparaît tout à fait nécessaire et un travail sera rapidement engagé en ce sens.

**4. Améliorer la capacité de pilotage de l'Etat** en organisant mieux le dispositif de reporting financier et statistique.

Les propositions de la mission relatives au reporting financier et statistique, réalisées notamment avec le concours de la DGEFP, correspondent sans aucun doute à un véritable besoin d'améliorer les remontées d'informations régulières de la part de l'Unédic et de les formaliser dans un cadre partagé.

# 5. Facturer à l'Etat le service rendu par l'Unédic en fonction des coûts réellement exposés sous la forme d'un forfait par allocataire.

Concernant cette proposition relative à la facturation et concernant plus largement la renégociation de la convention de 1984 pour la transformer en contrat d'objectifs à durée limitée, deux remarques méritent d'être émises :

### - Contradiction, page 226 -

a/ L'analyse de la mission présentée à l'annexe II du rapport repose sur une exploitation de la comptabilité analytique de l'Unédic, soumise successivement à une rationalisation puis à une optimisation pour aboutir à un coût moyen –forfait- par allocataire. Cette analyse permet d'identifier des économies substantielles sans toutefois prendre en compte de façon explicite les différents types d'allocataires et donc les différents types de dossiers que doivent gérer les Assédic : dossier simple d'admission à l'ASS, dossier d'un allocataire dispensé de recherche d'emploi, dossier plus complexe d'un allocataire qui bénéficie du dispositif d'intéressement actuel, sans compter les évolutions de la législation entraînant des variations sur le coût par allocataire.

b/ La négociation d'un contrat d'objectifs de durée limitée entre l'Etat et l'Unédic, avec un mode de facturation renouvelé par rapport à la facturation actuelle sur la base forfaitaire de 4% du montant d'allocations versé apparaît donc réalisable sous réserve que les deux conditions cumulatives suivantes soient remplies :

- i. La renégociation du contrat concernant l'ASS devra s'inscrire dans un dispositif conventionnel plus vaste, comprenant une convention cadre pour l'ensemble des allocations de solidarité, comme le mentionne le rapport dans sa conclusion (cf. rapport, page 24). À cet égard, il faut souligner que les relations entre l'Etat et l'Unédic s'inscrivent elles-mêmes dans un cadre global de négociation autour de l'ensemble des allocations de solidarité et de la gestion de l'assurance-chômage. La remise en cause des conditions de rémunération de la gestion de l'allocation équivalente retraite (AER), allocation de solidarité proche dans son fonctionnement de l'ASS, entrerait très certainement dans le cadre d'une telle négociation.
- ii. Par conséquent, la refonte de l'actuelle convention de gestion en un véritable contrat d'objectifs avec l'Unédic ne pourrait être envisagée que comme un processus concernant au minimum à la fois l'ASS et l'AER. La aégociation et la conception de ce nouveau type de contrat requièrent un travail soutenu mais qui devra être engagé au plus vite.

Enfin, en raison des profunds changements préconisés per l'audit (centralisation de la vérification du service fait et mise en place d'un contrôle de cohérence au niveau national, instauration d'un nouveau mode de pilotage, régociation d'un nouveau mode de facturation), la DGEFP sollicitera à brève échéance le bénéfice d'une mission d'appui de l'IGAS.

> Delligué général à l'emploi et à la formation produzionnelle

#GAEREMYNCK

#### **B.** Annexe

## Eléments complémentaires à la réponse sur l'audit de modernisation de la gestion de l'ASS

Vous voudrez bien trouver ci-dessous une analyse plus détaillée de certaines des recommandations de la mission exposées dans la pièce jointe n°3 au rapport.

## Proposition $n^{\circ}1.2.1$ - Réduire l'intervention des DDTEFP dans les dossiers individuels au traitement des exceptions

### Transférer la décision de rejet aux Assédic

Un nouveau mandat de gestion, qui engloberait les décisions d'admission, de rejet et de renouvellement, devra être envisagé notamment dans le cadre de la future convention sur l'ASS.

## • Clarifier les critères de gestion des dossiers douteux et transférer la gestion aux Assédic sous réserve des recours auprès des DDTEFP

La mission d'audit propose de transférer la quasi-totalité de la gestion des dossiers individuels aux Assédic.

Ainsi, si l'on confère aux Assédic, outre les décisions d'attribution, la capacité de prendre les décisions de rejet, il pourrait être également envisagé de leur confier la gestion des recours gracieux. La mission juridique du Conseil d'Etat a en effet indiqué très récemment que les Assédic sont compétentes pour examiner les recours gracieux contre leurs propres décisions, prises au nom de l'Etat. Les recours hiérarchiques resteraient alors au niveau des DRTEFP.

### Proposition n°1.2.2 : Mieux recouvrer les indus en accroissant le rôle des Assédic

### • Allonger à 12 mois la durée de la phase de recouvrement amiable par les Assedic

Selon la convention de gestion Etat-Unédic, en cas de détection d'un indu, l'Assédic propose au débiteur un échéancier ou, s'il est en cours d'indemnisation, une compensation conventionnelle sur les allocations futures.

Il faut noter que la durée de l'échéancier ou de la compensation peut excéder le terme de la période de 6 mois. Dans ce cas, l'Assédic continue à instruire le dossier et doit s'abstenir de transmettre le dossier au directeur départemental, au terme de 6 mois.

Mes services avaient convenu avec l'Unédic d'allonger la période de cette phase amiable à 24 mois. Toutefois, constatant que la pratique n'a pas encore totalement consacré ces différentes orientations, je ne peux que souscrire pleinement à la proposition de la mission.

• Créer une démarche active de recouvrement des indus ASS par les Assédic : relances courriers et/ou téléphoniques au-delà d'un seuil à déterminer (identique ARE).

Les relances seraient réalisées pour un motif d'incident de paiement, mais leur mise en place nécessiterait une refonte du circuit des indus qui associerait allongement de la durée de recouvrement amiable et transmission à la Trésorerie générale seulement après un nombre d'incidents qui reste à fixer (par exemple trois incidents).

## • Transmettre sans délai à la trésorerie générale les dossiers d'indus en cas d'échec patent de la phase amiable

Je partage l'analyse présentée par la mission sur la lourdeur de la procédure de transmission à la trésorerie générale des indus.

Dans ce cadre, la proposition d'une transmission automatique des dossiers en cas d'échec patent de la phase amiable semble pertinente. Cela nécessitera d'une part de supprimer toute transmission automatique aux DDTEFP des dossiers au premier incident de paiement et, d'autre part, une définition précise et homogène sur le territoire de la notion d'échec patent (ex : un nombre d'incidents de paiements qui peut être supérieur ou égal à trois).

### Transmettre directement à la trésorerie générale les indus d'un montant supérieur à 1000 €

La fixation d'un seuil en montant entraînant une transmission automatique à la trésorerie générale pourrait aboutir à des recouvrements non justifiés si l'avis des DDTEFP sur le bienfondé de l'indu est totalement supprimé.

### • Faire émettre les titres de recouvrement et le bordereau de titres par les Assédic

Seuls les ordonnateurs sont habilités à émettre un titre de perception par lequel l'administration constate, liquide et rend exigible la dette de son débiteur. Il faudra donc à terme expertiser la délégation de signature de l'ordonnateur à l'Assédic, comme le souligne la mission.

# Proposition n°1.2.3 : Faire piloter le suivi de la convention avec l'Unédic par les DRTEFP en liaison avec les DDTEFP dans le cadre du CTRI (comité technique régional et interdépartemental).

La recommandation est pertinente en raison de l'organisation territoriale des Assédic plus proche de la région que du département. Pour donner une effectivité à cette recommandation, il faudra cependant évaluer concrètement le temps nécessaire pour un suivi effectif par un agent de l'encadrement en DRTEFP. Cette recommandation implique également de déterminer les conséquences de la refonte de la gestion de l'ensemble des allocations de solidarité (et pas seulement de l'ASS) afin de redéfinir le rôle des DRTEFP.

### Proposition n°2.1 : Réduire le nombre de dossiers de demandes d'ASS à traiter

### Rappel des différents aspects de la proposition :

- Adresser une lettre informant de la fin prochaine de droit, rappelant de manière claire les conditions d'admission à l'ASS et proposant les moyens de récupérer le dossier pour les personnes estimant y avoir droit ;
- Echange d'informations par tous moyens entre les CAF, les services instructeurs du RMI et les Assédic leur permettant d'accéder à la carrière du demandeur connue par l'Assédic (en interne et par croisement avec la CNAVTS) et de s'assurer de la non-éligibilité probable du demandeur à l'ASS.

- Pour les allocataires en fin de droits pour lesquels le nombre de jours d'activité connu des Assédic est inférieur à un seuil à définir, joindre à la lettre d'annonce de fin de droits un document susceptible de servir d'attestation de présomption de rejet à l'ASS pour la CAF, à compléter par une déclaration du demandeur indiquant qu'il estime ne pas avoir 5 ans de carrière dans les 10 ans précédant l'ouverture de droits ;
- Mise en place par l'Unédic d'un simulateur permettant au demandeur d'obtenir une attestation de rejet ou un dossier de demande.

La première proposition pose tout d'abord un problème technique de formulation : l'ASS est un dispositif simple dans son principe mais relativement complexe dans sa mise en œuvre. Une brochure devra être suffisamment complète pour ne pas induire les demandeurs en erreur, et éviter toute éviction de bénéficiaires.

Si le nombre global de dossiers traités diminuait, le risque de report partiel de charge sur les antennes Assédic et sur l'accueil téléphonique ne doit pas être négligé (ce dernier problème pouvant être en partie résolu par la mise à disposition du dossier de demande sur le site internet de l'Assédic<sup>113</sup> et/ou aux bornes situées à l'extérieur des antennes).

D'autre part, la simulation d'un rejet, sur la base du système informatique des Assédic, doit être possible techniquement. Cependant, le résultat de la simulation ne pourra pas servir à obtenir le bénéfice du RMI sans changement de la pratique actuelle des CAF qui exigent une notification de rejet de la part de l'Assédic.

Le problème pourrait certes être contourné par l'adjonction, au résultat de la simulation, d'une attestation du demandeur certifiant qu'il n'a pas demandé à bénéficier de l'ASS. Toutefois, cette procédure nouvelle (résultat du simulateur et attestation du demandeur lui-même) pourrait s'avérer lourde en pratique.

Par ailleurs, je partage le souhait de la mission d'une évolution vers la dématérialisation la plus complète possible du dossier de renouvellement d'ASS (et dans une moindre mesure, du dossier de demande initiale).

Toutefois, en première analyse, la proposition de « tri » des allocataires en fin de droits qui seront destinataires d'un dossier de demande semble soulever de nombreuses difficultés techniques :

- la carrière connue par l'Assédic se limite souvent à la dernière période « utile » au sens du régime d'assurance chômage, c'est-à-dire celle qui a permis d'ouvrir des droits (au minimum 6 mois au cours des 22 derniers mois). Si elle peut donc conduire à juger, a priori, que le demandeur d'ASS ne remplit pas la condition d'activité, elle ne recouvre pas, la plupart du temps, l'intégralité de la carrière sur la période de référence et ne constitue pas dans ce cadre une base suffisante pour préjuger du droit à l'ASS (par exemple, les périodes effectuées dans le secteur public et pour lesquelles l'employeur est en auto-assurance ne figurent pas dans le système informatique des Assédic) ;
- les croisements de fichiers entre la CNAV et l'Unédic peuvent ne pas être opérants dans la mesure où l'assurance vieillesse est dans une logique de validation de trimestres en fonction des revenus mais indépendante de la durée travaillée alors que la détermination de la carrière pour l'ASS suit une logique de durée de travail au jour près (« 5 ans d'activité salariée dans les 10 ans » signifie en pratique « 1825 jours sur 3650 »);
- la prise en compte, en outre, d'autres éléments (tels que l'arrêt d'activité pour élever un enfant ou les périodes assimilées) ne peut pas se faire a priori parce qu'ils n'apparaissent pas sur les différents relevés.

.

<sup>113</sup> nécessité de « Cerfatisation » du formulaire

### - Contradiction, page 230 -

Ces considérations justifient le fait que cette proposition d'évolution soit nécessairement un objectif à long terme, qui impliquera la mise en place d'un groupe de travail préalable chargé d'étudier les aménagements requis.

- Saisie par l'allocataire du montant des ressources du foyer à l'occasion de l'actualisation du  $6^{\text{ème}}$  mois sans joindre l'avis d'imposition ;
- Echange dématérialisé avec la DGI et la CNAF sur les ressources du foyer ;
- Réalisation par l'Unédic d'une étude de l'impact, notamment financier, du renouvellement semestriel sur les droits ASS.

L'avis d'imposition ne sert pas à calculer les ressources du foyer mais à déterminer leur structure et la vraisemblance des montants avancés par le demandeur.

Je partage l'analyse de la mission selon laquelle il n'est pas nécessaire de le fournir plus d'une fois par an, sous réserve qu'il soit bien précisé sur le formulaire de demande de renouvellement que chaque omission d'une catégorie de revenus peut être assimilée à une tentative de fraude.

Les échanges dématérialisés avec la DGI ou les CAF sont possibles (quoiqu'un décalage dans les périodes de référence puisse exister), mais peuvent se révéler longs et incertains dans leur mise en place (nécessité d'une intervention législative pour mettre en place des croisements de fichiers).

Une expertise devra être effectuée de manière plus approfondie sur le dernier point.

### Proposition n°2.3 : Prévenir les recours

• Modifier le courrier type de rejet en soulignant la possibilité de faire appel au service des réclamations et en explicitant la nature juridique du recours gracieux

Cette recommandation relative à l'aménagement du courrier implique d'indiquer aux intéressés qu'aucune dérogation n'est possible s'agissant des conditions d'attribution de l'ASS, une phrase du type « aucune disposition législative et réglementaire ne prévoit de dérogation » pourrait être ajoutée aux courriers.

Faire appel au service des réclamations implique que les Assédic développent ce service et le dotent de moyens de réponses appropriés en volume et en qualification des personnels affectés à cette tâche.

• Assurer un suivi permanent permettant d'identifier les réclamations ASS

Cette recommandation porte là encore sur l'organisation interne des Assédic et suppose que soit mis en place un système de remontée d'informations pour que l'Unédic puisse fournir les données prévues dans le tableau 13 (Annexe III, pièce jointe, page 7).

### Proposition n°3.1: Améliorer l'information des demandeurs

- Accompagner le formulaire de demande de la notice explicative ;
- Modifier le formulaire afin de l'alléger d'un certain nombre de demandes inutiles et de mieux préciser d'autres points (durée de carrière ; détail des ressources)
- Revoir les différentes lettres type (notification d'indu, demande de pièces complémentaires,...) ; clarifier la lisibilité des motifs de rejet ou d'indu ; permettre l'insertion d'un commentaire.

### - Contradiction, page 231 -

Une notice sera déjà envoyée à la fin de droits, la notice envisagée à la proposition n°3.1 devrait donc être un « vade-mecum » pour remplir le formulaire et/ou pour préciser des points de la notice de présentation de l'ASS.

Je partage le diagnostic de la mission selon lequel il est possible voire souhaitable d'apporter des précisions sur les formulaires de demande et de renouvellement (précision sur les activités retenues et périodes assimilées, sur le nombre de jours requis, sur le type de ressources retenu et les méthodes de calcul...).

La clarification des notifications d'indus nécessitera un travail conjoint avec l'Unédic à la fois pour la définition des motifs et leur explicitation d'une manière plus compréhensible pour les allocataires.

### III. FONDS DE SOLIDARITÉ

### A. Lettre du directeur général



CADE AVAIDAGES

Paris, le 9 juin 2006

#### Note

à l'attention de Madame la Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Finances

<u>OBJET</u>: Observations relatives au rapport provisoire de la mission d'audit de modernisation sur la gestion de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Références: rapport provisoire n° IGAS 2006-073 et n° IGF 2006-M-035-02

Par courrier du 31 mai 2005, vous avez bien voulu me demander mes observations sur le rapport provisoire cité en référence.

Pour ce qui concerne le Fonds de Solidarité, j'observe que ce rapport aborde la totalité des questions qui méritent d'être étudiées et fait des propositions de grande qualité. Le seul point de désaccord réside dans le chiffrage fait par la mission des économies qui résulteraient pour le Fonds de la mission par la DGEFP de la certification du service fait par l'Unedic et cela, bien que le Fonds de Solidarité partage totalement la remarque finale de la mission sur la nécessité d'inchure à terme l'ensemble des prestations du régime de solidarité dans un nouveau dispositif conventionnel. En effet, les propositions de la mission n'obtiendraient leur plein effet que si elles s'appliquaient les fless à toutes les allocations du régime de solidarité, car il ne serait ni compréhensible, ni productif de remplacer des circuits jugés peu efficaces pour l'ASS (80 % des allocations) et de les maintenir en parallele pour les 20 % autres.

I – Le Fonds de Solidarité partage pleinement l'analyse de la mission sur la faible pertinence des circuits actuels de verification des dépenses d'ASS engagées par les ASSEDIC : faibles écarts entre les données transmises par les DDTEFP et la facturation de l'UNEDIC, et modalités d'ajustement de ces écarts ne conduisant pas forcément à s'approcher de la réalité. En effet, les contrôles minutieux effectuée par le Fonds de Solidarité ne visent qu'à un ajustement comptable, mission qui lui incombe, mais le Fonds ne dispose pas des données permettant un contrôle de cohérence et, encore moins une aide au pilotage de la prestation, mission qui ne lui a pas été assignée.

La simplification minimale à envisager serait de prévoir que les ASSEDIC n'introduisent pas de corrections aux états transmis à l'UNEDIC, ultérieurement à l'envoi aux DDTEFP de ces mêmes états récapitulatifs à valider : les ajustements ultérieurs peuvent toujours être effectués le mois suivant, avec l'ensemble de ceux qui interviennent, en tout état de cause.

II – Sur la procédure de facturation, la mission propose que la DGEFP assure une fonction centralisée de vérification du service fait « compte tenu du lien entre ce type de contrôle et l'activité de suivi des relations avec l'Unedic dans le pilotage de la prestation ». Cette proposition peut être opérationnelle s'il n'y a pas d'ambiguïté sur la portée de cette vérification.

Il serait illusoire de penser qu'une vérification centralisée soit plus précise, plus efficace et plus proche de la réalité qu'une vérification déconcentrée. En revanche, compte tenu de la faiblesse des écarts constatés avant ajustement, il est incontestable qu'il y a beaucoup à gagner à améliorer le pilotage et le contrôle d'ensemble, et aucune valeur ajoutée dans le temps passé aux ajustements comptables.

De ce point de vue, la mention (dans la pièce jointe n°3 –page 2- mais pas dans le rapport lui-même) de la transmission d'une liste nominative laisse perplexe, car elle pourrait laisser penser que le rôle de la DGEFP serait alors de contrôler la réalité des versements effectués à chacun des 375 000 bénéficiaires. En revanche, s'il s'agit d'attester l'authenticité de l'état dressé par l'Unedic, la procédure peut être positive si elle s'accompagne effectivement de contrôles locaux et d'un suivi de cohérence national. Comme le souligne la mission, cette modification appelle quelques évolutions préalables, notamment du contenu des statistiques transmises par l'Unedic, de l'organisation des relations contractuelles entre l'Etat et l'Unedic et d'organisation au sein des DDTEFP.

On peut néanmoins se demander si le rôle de pilotage de la direction d'administration centrale qu'est la DGEFP doit nécessairement s'accompagner de cette fonction de gestion. Dans la mesure ou un contrat pluriannuel d'objectif préciserait les modalités de gestion, d'information, d'évaluation et de contrôle du service de la prestation, rien n'empêcherait de maintenir la fonction de vérification du service fait au Fonds de Solidarité, qui restera en tout état de cause l'ordonnateur de la dépense, et de lui confier des contrôles de cohérence et de suivi de l'évolution des prestations. Il suffirait pour cela que le Fonds soit associé à ce contrat, qui préciserait alors ses engagements et ses responsabilités en ce domaine, comme il l'est aux conventions de gestion des allocations dont il est maintenant co-signataire.

Sur les statistiques, les propositions de la mission paraissent bien traduire les besoins d'information nécessaires au pilotage de la prestation. Il convient effectivement d'effectuer un travail de normalisation afin de bien préciser la définition de chacune des rubriques, car une des difficultés de rapprochement des données existantes, qui sont diverses comme le précise la mission, réside dans leur manque d'homogénéité (bénéficiaires de l'ASS en début de mois, en fin de mois, en moyenne mensuelle ; nombre d'admission ou de radiations du mois où elles ont été prononcées ou du mois de la date d'effet, nombre de versements du mois, y compris DOM ou hors DOM, y compris bénéficiaires de l'ACCRE ou non, ...).

### III – Sur la réforme de la facturation :

- 1. Une rémunération de la prestation du service « au dossier » (variable selon le nombre d'allocataires) plutôt qu' « au montant » (variable selon le montant des sommes versées se justifie pleinement quand il s'agit de prestations versées en une fois ou sur une courte période (allocation forfaitaire de fin de CNE par exemple). Le choix de la modalité est moins déterminant pour des prestations qui peuvent être versées sur de longues périodes, comme l'ASS, la principale question résidant alors dans les modalités de fixation du niveau de rémunération. De ce fait, s'il apparaît effectivement possible de mieux cerner les coûts réels de gestion de l'ASS grâce aux progrès de la comptabilité analytique de l'Unedic, il faudra alors appliquer le même raisonnement pour celles des autres allocations de solidarité qui sont comparables, c'est-à-dire essentiellement l'AER.
- 2. Le passage d'une facturation des frais de gestion « au fil de l'eau » à une facturation annuelle acquittée par versements mensuels pourrait s'accompagner d'une modification de la facturation actuelle des prestations par l'Unedic. Le dispositif actuel (versement d'un montant estimatif, correction au vu des dépenses réellement engagées et ajustement par imputation sur le montant estimatif ultérieur) pourrait donner lieu, après le versement du montant estimatif, à l'émission par l'Unedic d'une facture qui permettrait plus facilement le rapprochement, mois par mois, entre les données statistiques et celles de facturation.
- IV Les propositions de traitement des indus n'appellent pas d'observations du Fonds de Solidarité. Mais le Fonds souhaite que si elles doivent entrer en application, les procédures de traitement des indus contentieux soient également intégrées à la réflexion sur la redéfinition des rôles respectifs des Assedic, des DDTEFP et des Trésoreries Générales.

### V – Les conséquences financières des propositions de la mission :

La mission estime que la mise en œuvre totale de ses propositions permettrait la suppression de 2 emplois (annexe II, p.12) ou 3 emplois (p.23) ou 4 (pièce jointe n°4, p.12) soit 25 % des effectifs du Fonds, et 233 440 €d'économies brutes (chiffres calculés charges sociales et primes incluses). Par contre, un coût supplémentaire incomberait à la DGEFP, égal à 1 ETP, et chiffré par la mission à 26 650 €

Le Fonds conteste totalement cette estimation, car il évalue à 0,5 ETP la charge de travail due à ces ajustements comptables et à 37 500 €le coût moyen d'un agent de catégorie B au ministère du Travail (voir annexe ci-jointe). Une expertise complémentaire sera donc indispensable si les propositions de la mission sont mises en œuvre.

### B. Annexe

Hypothèses de la mission	Données du Fonds de Solidarité
3 agents (ETP) pour la vérification du service fait.	<ul> <li>1 agent chargé de la vérification du service fait, en plus de ses autres fonctions (environ 0,33 ETP), pour l'ensemble des prestations de solidarité,</li> <li>1 agent compétent en la matière, en cas d'absence du précédent (fonction alternative et non pas cumulative),</li> <li>1 agent à l'Agence Comptable pour valider la vérification (1 à 2 h par mois)</li> </ul>
1 agent (ETP) correspondant aux fonctions support	<ul> <li>La gestion du Fonds de Solidarité doit mobiliser environ 1 ETP pour l'ensemble du personnel et pour l'ensemble des fonctions support (dont rémunération, gestion administrative : 0,5 ETP; informatique-logistique : 0,25 ETP).</li> <li>La réduction de 25 % des effectifs du Fonds n'induirait donc une réduction théorique des fonctions support que de 0,25 ETP (sans compter les déséconomies d'échelle). La réduction de 0,5 ETP, si elle pouvait se répercuter mécaniquement, induirait donc 0,04 ETP d'économies sur les fonctions support.</li> </ul>
Transfert d'un ETP à la DGEFP = 26 650 €	<ul> <li>Les frais de fonctionnement du Fonds sont financés sur ressources propres et ne sont donc pas identifiés dans la subvention pour charges de services publics versée par l'Etat (qui ne concerne que les frais de gestion de l'Unedic). Le transfert d'un ETP de catégorie B devra se traduire par une réduction de 26 650 €(pour un ETP) ou 13 325 € (pour 0,5 ETP) de la subvention d'équilibre versée par l'Etat (1 224 700 000 €en 2006) et la création nette d'un emploi au budget de l'Etat.</li> <li>Le coût moyen d'un agent de catégorie B du ministère du Travail est de 37 500 € charges sociales et primes comprises. Le montant de 26 650 € correspond soit au coût moyen d'un agent du grade de base, hors charges sociales et hors primes, soit à celui d'un agent débutant pendant son année de stage.</li> </ul>

### IV. DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE (DGCP)



DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE BUREAU 1A 120, rue de Bercy TÉLÉDOC 762 75572 PARIS CEDEX 12 Paris,

14 JUIN 2006

CD-1479

Le Directeur Général de la Comptabilité Publique à Monsieur le Chef du Service de l'Inspection générale des Affaires Sociales Monsieur le Chef du Service de l'Inspection générale des Finances

<u>OBJET</u>: Audit de modernisation gestion de l'allocation de solidarité spécifique

Par lettre du 31 mai 2006, vous avez bien voulu me transmettre un exemplaire du rapport provisoire n° IGF 2006-M-035-02 et n° IGAS 2006-073 portant sur l'allocation de solidarité spécifique.

Les préconisations permettant d'améliorer le recouvrement en fixant d'une part un allongement du délai de recouvrement amiable de 12 mois pour les titres de faible montant, renforcé par la création d'outil juridique permettant le précompte par les ASSEDIC, d'autre part une transmission immédiate, aux trésoreries générales, des indus supérieurs à 1.000 euros m'apparaissent être de nature à améliorer sensiblement le recouvrement de ces créances.

La mission estime que la mise en œuvre de ces procédures est à même de générer une économie de 10 ETP pour ma direction. Cette estimation m'apparaît plausible compte tenu des moyens actuels affectés à la mission de recouvrement des produits divers de l'Etat.

Continuo LAMOT

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

### V. DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET DE LA MODERNISATION DES SERVICES (DAGEMO)

REPUBLICUL FRANÇAISE

### sistere de l'empioi, de la cubédion sociale et du logismeré



en (01,44,34,37,38 en (01,44,34,37,38

Oc public ; 3015 Employ (Flower (Module (LSO F)

Le Directeur de l'administration générale et de la modernisation des stryices

Micasieur le chef du service de l'inspection généralo des finances Madame la chof de l'inspection générale des affaires sociales

Paris, in 22 JUIN 2005

Afficiae suivie par : Nicolas PERON Mcl : nicolas peron@dagame travail goov fr

Objet : audit de modernisation relatif à la gerieu de l'allocation spécifique de solidarisé (ASS) Référence : rapport de symbése n° 1GF 2006- M = 035 = 02 et n° 1GAS 2006 = 073

Par lettre du 31 mai 2006, vous m'avez demandé de présenter mes observations sur le rapport cité en référence.

Suite à l'expertise de mes services, votre rapport appelle les remangues saivantes.

En termes de movens des services, la mise en œuvre des recommandations du rapport, qui simplifient les circuits d'instruction et d'échange, conduirait à un allégement des charges de travail que le rapport évalue à 82 ETP.

L'équivalent de 93 ETP seraient à redéployer ou supprimer (3 A, 56 B, 34 C) en DD, 11 ETP catégorie B à créer en DR pour piloter le suivi de la convention UNEDIC

A cet égard, je note que ces ETP ne regrésentent pas des postes, mais des charges de travail très dispensées et fragmentées, dont il n'est pas toujours possible de transformer. l'allégement en suppression effective de personnels. Réparties sur l'ensemble des DD, ces charges représentent 1/3 B, 1/3 C et quelques heures d'encadrement de A par DD. L'allégement des charges ne pourra donc pas se traduire par des suppressions réelles de poses.

Le montant d'économies correspondant à ces postes supprimés est de 2 M €. Le rapport note que ces économies pourraient être valorisées en 2008.

Il s'agit de mon point de vue d'une date au plus tôt, sous deux réserves :

- que le processus ait été effectivement réorganisé entièrement à cette date. conformément aux préconisations du rapport, et que les allégements de charges soient véritablement réalisés ;
- que le départ effectif d'un nombre équivalent d'agents permette de valoriser ces économies au regard de la masse salariale. Il convient de souligner que les départs en retraite des prochaines années devront également permettre de résorber d'autres « sureffectifs », par example coux créés par les agents maintenus dans les services lors de la création des maisons du handicap. C'est donc au regard de l'ensemble des ETP à supprimer suite aux réorganisations en cours d'une part, et des départs on retraite d'autre part, qu'il faut évaluer le potentiel senuel de réduction réelle des offectifs. Il apparaît donc oue le processus devra se dérouler sur plusieurs années.

### - Contradiction, page 238 -

Par ailleurs, à l'iasue de l'audit, la mission formule des recommandations sur la simplification des procédures de recouvrement des indus.

l'agrée ces recommandations au regard des conséquences qu'implique le changement de procédure de recouvrement des indus et de rétablissement des crédits.

Conformément à la procédure en vigueur au les janvier 2006, les deux procédures de résoblissement de crédits de niveaux central et local sont indépendantes l'une de l'autre. Un ordonnateur secondaire ne peut plus émettre, comme par le passé, d'ordres de reversement imputés sur un compte de procédure centrale.

La séparation entre le niveau central et le niveau local résulte du principe suivant : le comptable qui paie la dépense initiale d'un ordonnateur scerédiré sur sa caisse, est assignataire de l'ordre de reversement émis par ce demier, encaisse la recette et rétablit les crédits au profit de celui-ci.

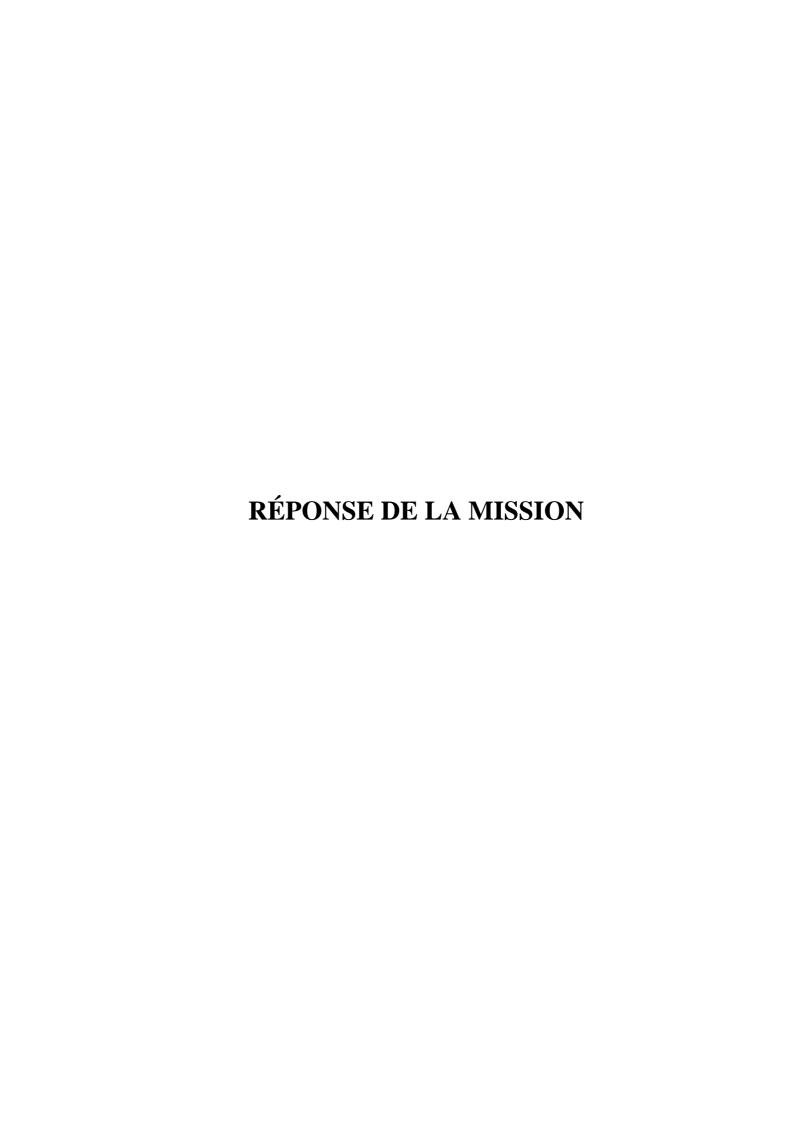
Cette procédure implique un transfert de charge de travail des services déconcentrés vers les services d'administration centrale, ainci qu'un suivi précis des dates de dépenses effectuées su titre des dispositifs devant faire l'objet d'un recouvrement.

La responsabilisation des Assédie sur le recouvrement des indus allégerait non sculement l'activité des services déconcentrés sans transfert de charge aux services de l'administration centrale, mais simplifierait également la procédure de recouvrement.

Le direction de la ct de la mos-

on générale

Jean-Rose MASSON



### **SOMMAIRE**

3
3
3
5
5
.5
6
6
6
6
-7
7
8
Ů
8
9

Le rapport relatif à la gestion de l'ASS et ses annexes, pièces jointes et fiches de visites a été adressé pour contradiction les 1<sup>er</sup> et 2 juin 2006 selon le processus repris dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Synthèse des différents documents envoyés à la contradiction

Document	Intitulé	Unédic	DGEFP	DGCP	Fonds de solidarité	DAGEMO
Rapport	Gestion de l'ASS	X	X	X	X	X
PJ 1 au rapport	Liste des personnes rencontrées		X	X	X	X
PJ 2 au rapport	ort Lettre de mission		X	X	X	X
PJ 3 au rapport	PJ 3 au rapport Liste des principales recommandations		X	X	X	X
PJ 4 au rapport	PJ 4 au rapport Chiffrage des propositions		X	X	X	X
Annexe I	Annexe I Gestion de l'allocataire		X	X	X	X
PJ 1 à l'annexe I	à l'annexe I Procédures de traitement d'un dossier d'ASS		X	X		
PJ 2 à l'annexe I	PJ 2 à l'annexe I Rôle des DDTEFP		X		X	X
Annexe II Coûts de gestion		X	X			
Annexe III	Reporting statistique et financier	X	X	X	X	
PJ à l'annexe III Proposition de tableaux de bord		X	X	X	X	
Fiche de visite 1	Paris	X	X	X		X
Fiche de visite 2	Fiche de visite 2 Franche-Comté Bourgogne		X	X		X
Fiche de visite 3	Pas-de-Calais	X	X	X		X

Source: Mission

Les réponses des différents partenaires se sont échelonnées entre le 9 et le 21 juin 2006.

La mission constate que les institutions saisies aux fins de contradiction partagent l'essentiel de ses constats et propositions.

La mission a fait le choix de répondre par thème aux différentes observations, étant précisé que certaines d'entre elles pointant des imprécisions de rédaction ou des erreurs de plume ont été directement intégrées dans les différents documents.

Ainsi, un paragraphe sur le taux de rejet a été ajouté dans le rapport (cf. § V, B, 1 - page 29) en réponse à une observation de l'Unédic.

De la même manière, deux paragraphes ont été modifiés dans l'annexe I :

- nomination des directeurs d'Assédic (cf. § I, B, 5, a page 69) ;
- définition des contrats d'objectifs (cf. § I, B, 5, b page 70).

Ni les pièces jointes de l'annexe I, ni l'annexe II n'ont subi de modification.

Enfin, l'annexe III sur le « *reporting* » statistique et financier et sa pièce jointe (proposition de tableaux de bord de suivi) ont été modifiées comme indiqué dans le tableau suivant.

Tableau 2 : Modifications en plein texte de l'annexe III et sa pièce jointe suite à contradiction de l'Unédic

Document	Partie	Observation ou phrase initiale	Action
Annexe	Schéma, page 160	Pavé bas : supprimer « bulletin mensuel » devant « document de bureau »  Changer le libellé « Compteurs nationaux » par « Consolidation nationale des compteurs par Assédic »  Supprimer la flèche de « Sigma » vers « tableaux de données de cadrage ». A la place, faire une flèche de « FNA » vers « tableaux de données de cadrage »  Supprimer la flèche de « Solhist » vers « rapport au contrôle d'État » et celle de « Solhist » vers « Statis ».	Rectifié dans le texte

### - Réponse de la mission, page 242 -

Document	Partie	Observation ou phrase initiale	Action	
Annexe	Schéma, page 160	Ajouter un élément au niveau « publications » qui pourrait s'appeler « Chiffrages et réponses aux demandes »  Ajouter une flèche de « Solhist » vers ce nouvel élément et de « Histo40 » vers ce nouvel élément .	Rectifié dans le texte	
	Page 161	« deux types de fichiers servent à établir des statistiques : - fichiers de comptages - fichier national des Assédic (FNA) »	Modification en « deux sources d'information servent à établir des statistiques : - STMP (fichiers de compteurs) - fichier national des Assédic, FNA (base de données relationnelle) »	
	Page 161, tableau du bas, colonne droite	Bénéficiaires en suspens en fin de mois par motif	Ajout de « et en attente de justificatifs » après « en suspens »	
	Page 173	La DARES dispose de Solhist depuis début 2004 (et non 2005)		
Pièce jointe	Page 186	Coquille : (d) noté 2 fois		
	Page 189	Puisque ce sont des données STMP, ne pas prévoir de données semi-définitives. Tout le tableau doit concerner des données sans recul (uniquement du P)	Rectifié dans le texte	

Source : Mission

Ces modifications ont fait l'objet, dans chacun des documents concernés, d'une note de bas de page.

En outre, lors de l'ultime relecture avant publication, la mission a corrigé de son propre chef des erreurs d'édition et des imprécisions mineures liées par exemple à l'omission d'un mot au sein d'un paragraphe.

Enfin, concernant la diffusion des différents documents, la mission envisage la publication en ligne de l'ensemble des éléments, à l'exception des trois fiches de site relatant les investigations dans les départements de Paris, de Côte d'Or et du Pas-de-Calais.

# I. MODIFICATION ET RESPONSABILITÉ DE LA PROCÉDURE DE VÉRIFICATION DU SERVICE FAIT (RAPPORT, PIÈCE JOINTE N°3 AU RAPPORT, ANNEXE III)

Les propositions de la mission conduisent à la fois à une centralisation de la procédure et à sa réforme par l'introduction de contrôles de cohérence statistique.

L'ensemble des institutions approuvent cette démarche.

S'agissant de la responsabilité de la certification de service fait, la mission propose de la transférer du fonds de solidarité à la DGEFP.

Ces deux institutions considèrent que cette procédure réformée devrait continuer à être gérée par le fonds de solidarité. La mission ne conteste pas cette position sur son principe. Sa proposition repose sur une analyse de l'utilisation optimale des moyens. La mission s'appuie sur deux considérations.

Elle constate d'une part les complémentarités très fortes entre le contrôle de cohérence statistique et l'activité de suivi des indicateurs de la convention d'objectifs qu'elle propose de construire entre l'État et l'Unédic. Personne ne conteste que le suivi de cette convention incombe à la DGEFP.

Elle constate d'autre part que le fonds de solidarité n'a développé à ce jour aucune compétence particulière qu'il faudrait préserver dans le domaine évoqué. Le fonds ne procède en effet à ce jour à aucun contrôle de cohérence statistique. Son activité de vérification du service fait reste d'ailleurs marginale par rapport à sa mission principale de recouvrement de la contribution de solidarité.

Dans un domaine où les forces de l'administration consacrées au pilotage de la prestation sont réduites, la mission considère préférable de concentrer et renforcer les moyens en un seul endroit plutôt que de diviser les moyens et les compétences entre deux institutions au risque de réduire l'efficacité collective.

## II. RÉDUCTION DU FLUX DES DOSSIERS À TRAITER (RAPPORT, PIÈCE JOINTE N°3 AU RAPPORT, ANNEXE I, PIÈCE JOINTE N°1 À L'ANNEXE I)

La mission propose de substituer au dispositif actuel d'envoi systématique du dossier de demande d'ASS aux assurés en fin de droits une procédure plus sélective en utilisant deux moyens.

Tout d'abord, la procédure distinguerait les assurés qui recevraient automatiquement le dossier de demande de ceux qui recevraient une lettre d'information détaillée sur les droits à l'ASS. Cette distinction se ferait sur la base de la carrière déjà connue après exploitation des fichiers de l'Assédic et échange avec ceux de la CNAVTS.

Par ailleurs, afin d'éviter les délais liés à la demande d'une attestation de rejet d'ASS, attestation exigée par les services instructeurs du RMI, la mission propose d'expérimenter plusieurs dispositifs permettant de donner aux services instructeurs du RMI l'accès direct à une information fiable sur la présomption d'absence de droit à l'ASS<sup>114</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Ces dispositifs devront évidemment prévoir les gardes-fous nécessaires pour éviter toute tentative de fraude visant à cumuler les prestations et permettre une modification d'une décision erronée.

### - Réponse de la mission, page 244 -

Les institutions approuvent ces orientations. La DGEFP présente néanmoins la première proposition comme un projet de long terme et évoque les risques d'éviction de certains bénéficiaires que la deuxième proposition pourrait comporter.

La mission ne considère pas que la première proposition comporte de « nombreuses difficultés techniques » qui en feraient un « dossier de long terme ». Il ne s'agit pas ici en effet de pré-accorder automatiquement un droit à l'ASS mais simplement de distinguer entre les assurés en fin de droits qui recevraient directement un dossier de demande d'ASS à remplir et ceux qui le recevraient après une demande de leur part faite sur la base des indications détaillées qui leur seraient données dans la lettre d'information systématiquement adressée. Dès lors, l'incomplétude des informations de carrière détenues par l'Assédic ne saurait constituer un obstacle majeur. D'une part, couplées aux données de la CNAVTS, dont la DGEFP montre qu'elles constitueront un majorant et jamais un minorant de la carrière, il est probable qu'elles conduiront à adresser directement un dossier de demande d'ASS bien au-delà de la population ayant un droit potentiel. D'autre part, les personnes ayant un droit potentiel qui ne seraient pas repérées par cette procédure ne seraient pas lésées. Elles obtiendraient en effet à leur demande le dossier de demande d'allocation non adressé initialement sans subir aucune perte de droits.

La mission rappelle que la deuxième proposition ne peut avoir aucun effet d'éviction. Aujourd'hui le droit à l'ASS est examiné au regard des informations déjà connues par l'Assédic et des déclarations du demandeur qui doivent être assorties de pièces justificatives. Aucune investigation complémentaire n'est menée. La proposition de la mission conserve ces deux sources d'information et propose d'en ajouter une troisième avec le principe d'échanges avec la CNAVTS sur les trimestres de carrière inscrits au compte. Elle conduit donc à réduire le risque d'éviction.

L'édition d'une attestation de présomption de rejet ne vise qu'à faciliter la relation entre <u>l'assuré qui sait n'avoir pas de droits à l'ASS</u> et les services instructeurs du RMI en lui évitant les délais liés à l'instruction de son dossier d'ASS. En effet, dans la situation actuelle, lorsque l'Assédic ne connaît qu'une période de cotisation inférieure à la condition des cinq ans dans les dix dernières années et que le demandeur indique dans son dossier ne pas remplir cette condition, l'instruction du dossier conduit automatiquement au rejet sans que des investigations complémentaires soient effectuées. L'attestation de présomption de rejet ne ferait donc qu'éviter l'instruction de demandes d'ASS destinées à être rejetées, et donc des délais pour le demandeur et des coûts pour les opérateurs en charge de l'instruction.

Ce n'est donc pas du côté des demandeurs qu'une telle procédure pose de difficultés, mais du côté des services instructeurs du RMI. Ceux-ci seront en mesure de s'abstenir de demander des attestations de rejet d'ASS uniquement si une nouvelle procédure leur apporte la même fiabilité. C'est bien l'objet de la proposition de la mission qui suggère que le sujet soit soumis à expérimentation et mis à l'ordre du jour de la cellule de liaison interdirectionnelle qu'elle propose de mettre en place entre la DGEFP, la DSS et la DGAS.

# III. ÉVOLUTION DES MOYENS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS (RAPPORT, PIÈCE JOINTE N°3 AU RAPPORT, ANNEXE I, PIÈCE JOINTE N°2 À L'ANNEXE I)

La mission propose de décharger les services déconcentrés des tâches de gestion des dossiers individuels et, en revanche, d'exercer une fonction de contrôle global sur la gestion des Assédic. Cette réorientation se traduit par une diminution des ETP consacrés à l'ASS au sein des services déconcentrés au bénéfice d'autres activités comme le contrôle de la recherche d'emploi. L'ensemble des institutions approuvent ces propositions. La DGEFP évoque néanmoins les risques sur la qualité du service aux assurés et les difficultés de redéploiement des agents. Elle propose pourtant d'examiner une voie encore plus approfondie avec le transfert à l'Assédic de la gestion des recours gracieux.

La mission rappelle que l'intervention actuelle des services déconcentrés dans les dossiers individuels porte sur 2 % environ des dossiers et qu'aucune procédure de contrôle global de la gestion des Assédic n'a été mise en place. Il est clair que la réorientation proposée par la mission, en accompagnement du contrat d'objectifs entre l'État et l'Unédic, est de nature à améliorer la qualité du service rendu aux usagers bien davantage que le système actuel.

La faisabilité juridique et technique du transfert du recours gracieux pourrait effectivement être examinée. Le transfert serait cohérent avec la proposition de la mission d'accroître le rôle de la gestion des réclamations en interne à l'Assédic. Le recours hiérarchique resterait en revanche aux services déconcentrés.

La DAGEMO et la DGEFP évoquent les difficultés de redéploiement d'effectifs dans un contexte où les tâches de suivi de l'ASS sont fragmentées entre de nombreux agents.

La mission considère que le positionnement au sein des services de contrôle de la recherche d'emploi des agents affectés totalement ou partiellement aux tâches ASS que la mission propose d'abandonner devrait faciliter l'exercice de redéploiement compte tenu des missions croissantes liées au contrôle de la recherche d'emploi.

## IV. COÛTS DE GESTION ET MODE DE FACTURATION (RAPPORT, PIÈCE JOINTE N°3 AU RAPPORT, ANNEXE II)

La DGEFP et l'Unédic ont été les seules institutions à être destinataires de l'annexe II relative aux coûts de gestion. Seule l'Unédic a contredit les éléments de cette dernière. Toutefois, la modification du mode de facturation envisagée par la mission dans le rapport et sa pièce jointe n°3 a également fait l'objet d'observations du fonds de solidarité et de la DGEFP.

### A. Coûts de gestion

Quatre points sont mis en avant par l'Unédic :

- évaluation des coûts réels réalisée par la mission ;
- mise à jour de l'enquête temps ;
- volumétrie des composants ;
- optimisation du coût de gestion (évaluation chiffrée de l'impact des propositions de la mission).

### - Réponse de la mission, page 246 -

### 1. Évaluation des coûts réels

L'Unédic explique l'écart constaté par la mission par une répartition de l'ensemble des coûts.

La méthode directe utilisée par la mission comptabilise la seule activité nécessaire à la gestion de l'ASS. Si cette méthode appliquée à l'ensemble des produits gérés par l'Unédic n'aboutissait pas à la totalité des coûts de gestion, cela signifierait alors que l'Unédic connaît une sous-activité par rapport à sa capacité de production.

La mission n'a pas procédé à ces investigations qui auraient excédé le cadre de la mission qui portait sur les seuls coûts de gestion de l'ASS.

### 2. Mise à jour de l'enquête temps

L'Unédic retient la proposition de la mission de procéder à une mise à jour de l'enquête temps afin de « remettre à plat le processus de traitement de l'ASS ». Toutefois, apparaît une divergence d'appréciation sur la mise à jour annuelle de cette enquête. La mission confirme sa demande d'une mise à jour annuelle qui permettra de constater à échéances régulières les gains de productivité réalisés et de les prendre en compte.

### 3. Volumétrie des composants

Deux composants retraités par la mission (C02 – actualisation et C05 – indus soldés comptablement) font l'objet de précisions de la part de l'Unédic.

Sur les actualisations, la méthode suivie par la mission n'est pas contestée mais l'Unédic indique pour la première fois dans sa réponse quel est le mode de calcul qu'elle retient. S'agissant des renouvellements, il convient, effectivement, dans le cadre d'une future renégociation qu'une méthode soit arrêtée conventionnellement pour dénombrer ces opérations, en l'attente de la mise en œuvre d'un dénombrement automatisé, demandé par la mission.

S'agissant des indus, la réponse de l'Unédic indique pour la première fois de manière explicite la source des informations exploitées en comptabilité analytique et l'exploitation de ces données, à savoir la répartition sur l'ensemble des allocations État, au poids des bénéficiaires fin de mois de chaque allocation. La mission a procédé à une lecture directe du dénombrement des états statistiques de l'Unédic.

Quel que soit le mode de calcul retenu, il conviendra que les indus d'ASS puissent être isolés au sein du système d'information de manière à éviter toute approximation.

### 4. Optimisation

L'Unédic estime impossible de se prononcer sur l'impact financier des propositions de la mission.

Les soussignés maintiennent leur évaluation, étant précisé que les données pour 2005, inconnues au moment des investigations, permettront d'affiner les estimations présentées sans en dénaturer les ordres de grandeur qui reposent sur des données stabilisées issues de la comptabilité de l'Unédic.

### B. Mode de facturation

L'évolution du mode de facturation préconisée par la mission, à savoir l'abandon du système fondé sur un pourcentage des allocations versées et son remplacement par un forfait par allocataire basé sur des coûts réels, est partagée par l'Unédic.

Sur cette réforme de la facturation, le fonds de solidarité indique que la rémunération « au dossier » proposée par la mission n'apparaît pas déterminante pour une prestation versée sur de longues périodes comme l'ASS, d'une part et, d'autre part, envisage une modification du dispositif de facturation permettant un rapprochement entre les données statistiques et les données de facturation.

Sur la rémunération au dossier, il apparaît à la mission que ce mode de facturation est plus efficace économiquement, que la prestation soit versée sur de longues périodes ou non.

Sur le mode de facturation, la mission partage l'analyse du fonds de solidarité et le dispositif détaillé de facturation devra être examiné lors de la renégociation conventionnelle (cf. *infra* § VIII).

Enfin, la DGEFP fait valoir que le mode de facturation préconisé par la mission ne prend pas en compte les différents types d'allocataires (dossiers simples, dossiers des dispensés de recherche d'emploi, dossiers des allocataires relevant du régime de l'intéressement).

Il n'apparaît pas souhaitable à la mission que des montants différenciés soit retenus pour la facturation. En effet, le système retenu doit être simple et permettre une vérification de service fait sans multiplier les investigations quant au nombre des allocataires relevant de chaque catégorie. La renégociation triennale ou quadriennale de la convention devrait permettre d'adapter les coûts en cas de changements de structure significatifs. Enfin, la mission indique bien que les tarifs de facturation fixés pourront être adaptés par avenant à la convention en cas de modification réglementaire ayant un impact significatif sur les coûts de gestion.

## V. GESTION DES INDUS ET AMÉLIORATION DU TAUX DE RECOUVREMENT (RAPPORT, PIÈCES JOINTES N°3 ET 4 AU RAPPORT)

Les propositions de la mission en matière de traitement des indus ont fait l'objet de réponses de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), du fonds de solidarité, qui indique ne pas avoir d'observations hors le traitement des indus « contentieux »<sup>115</sup>, de la DGEFP et de la DAGEMO.

La DGEFP fait valoir une préférence pour une transmission sans délai à la trésorerie générale des dossiers d'indus en cas d'échec patent de la phase amiable plutôt que l'instauration d'un seuil de transmission automatique à la trésorerie générale, fixé par la mission à 1 000 € La DGEFP, dans les éléments complémentaires à sa réponse, propose de retenir la notion d'incidents de paiements et leur nombre comme déterminant la transmission à la trésorerie générale.

Toutefois, cette notion conduirait l'ensemble des acteurs à gérer des éléments de complexité nécessitant des expertises à tous les stades du traitement. Dès lors, la mission maintient sa proposition en indiquant que les services de la trésorerie générale paraissent à même de détecter et de traiter les éventuels indus erronés.

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> Il s'agit des indus relevant de fraudes qui conduisent le fonds de solidarité à se constituer partie civile pour réclamer des dommages et intérêts lors de procédures pénales contre des allocataires.

### - Réponse de la mission, page 248 -

Par ailleurs, l'émission des titres et des bordereaux par les Assédic ne comprend, dans un premier temps, que l'impression de ces derniers. Le DDTEFP continuerait, en l'attente d'une expertise juridique complète de la possibilité de délégation de signature aux directeurs d'Assédic, à signer les titres et bordereaux qui constatent la créance de l'État.

La mission note enfin que la DGCP indique que les mesures envisagées par la mission sont de nature à améliorer sensiblement le recouvrement des créances. Aussi, la mission suggère que soient rapidement choisis des sites expérimentaux pour mettre en place les recommandations, pouvoir en constater les résultats et prendre en compte d'éventuelles actions correctrices avant généralisation.

## VI. SUPPRESSION DE QUATRE ETP AU FONDS DE SOLIDARITÉ (RAPPORT, PIÈCES JOINTES N°3 ET 4 AU RAPPORT, ANNEXE III)

La mission maintient sa proposition de transférer la certification de service fait du fonds de solidarité à la DGEFP (cf. § I).

Dès lors, les conséquences de ce transfert doivent être tirées tant en termes d'ETP affectés au fonds de solidarité qu'en termes de moyens de fonctionnement de ce dernier.

Dans leurs réponses, tant la DGEFP que le fonds de solidarité font valoir que la mission surestime la part des ETP affectés à cette mission. La mission a en effet préconisé la suppression de quatre ETP (deux pour les agents en charge de la procédure et deux au sein des services supports) et le transfert de l'un d'entre eux à la DGEFP.

Dans sa réponse, le fonds de solidarité estime à 0,5 ETP la procédure de certification de service fait et propose une expertise complémentaire.

La refonte de la procédure de certification du service fait doit conduire à réexaminer le rôle du fonds de solidarité, ses missions et son périmètre d'action. Dès lors, expertiser plus complètement le fonctionnement et les moyens du fonds de solidarité dans toutes ses missions recueille l'assentiment de la mission.

## VII. REPORTING STATISTIQUE ET PROPOSITION DE TABLEAUX DE BORD (ANNEXE III ET PIÈCE JOINTE À L'ANNEXE III)

Seule l'Unédic a répondu de manière détaillée sur le dispositif envisagé en matière de « *reporting* » statistique. Les autres partenaires valident le dispositif envisagé par la mission.

S'agissant des observations relatives à la faisabilité de la proposition de tableaux de bord présentée par la mission, l'Unédic fait valoir que certaines demandes exigent des évolutions lourdes du système d'information et que le futur système d'information (SID) permettra de disposer de données aujourd'hui non comptabilisées comme la réadmission par exemple.

S'agissant du dispositif de suivi local, sur lequel s'interroge l'Unédic, qui préconise des conventions locales, la mission propose de confier le contrôle de la gestion du prestataire aux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

La mission souhaite que le contenu des tableaux de bord régionaux soit arrêté nationalement, à charge pour chacune des parties d'interroger son réseau sur ses besoins propres ou spécifiques.

### - Réponse de la mission, page 249 -

En tout état de cause, les propositions de la mission constituent une base de travail dont les négociateurs du futur contrat d'objectifs devront s'emparer dans le cadre de la renégociation de la convention.

### VIII. RENÉGOCIATION DE LA CONVENTION (RAPPORT D'AUDIT)

Les partenaires approuvent le principe de la négociation d'un contrat d'objectifs et un consensus se dégage sur l'inclusion au minimum de l'allocation équivalent retraite (AER) dans le périmètre de celui-ci.

Ainsi, l'Unédic évoque dans sa réponse une « rénovation et [une] redéfinition d'un cadre conventionnel unique », pour pouvoir examiner l'ensemble des actions gérées pour le compte de l'État.

La mission ne peut qu'approuver ces orientations et souhaite réaffirmer l'intérêt à placer l'ensemble des allocations du régime de solidarité sous le régime d'un contrat d'objectifs avec l'Unédic. À cet égard, la mission partage avec la DGEFP le souhait que la négociation s'engage au plus vite (§ 7, b, ii de la réponse de la DGEFP).

À Paris, le 22 juin 2006

L'inspecteur des Finances,

L'inspecteur général des Affaires sociales

Sylvestre FREZAL

Pierre RICORDEAU

L'inspecteur des Finances,

L'inspecteur des Affaires sociales

Henri HAVARD

Thomas WANECQ

L'inspecteur général des Finances superviseur,

Jacques BAYLE