

La mise en place d'un contrôle interne dans le régime d'assurance chômage

PRESENTATION

La Cour a appelé l'attention au cours des dernières années sur la modernisation du dispositif de contrôle des organismes gestionnaires de l'assurance chômage. Elle a ainsi évoqué dans son rapport public 1999 (pp.823-832) les réformes de l'organisation de leur contrôle externe et dans son rapport public 2000 (pp.569-584) la démarche novatrice mise en œuvre pour l'élaboration et la certification des comptes consolidés du régime d'assurance chômage (RAC). Elle a alors souligné que celle-ci s'appuyait « sur un dispositif de contrôle interne renforcé ».

Soucieuse d'encourager ces réformes qu'elle approuve, la Juridiction a examiné en 2001 les conditions de mise en place au sein du RAC d'un dispositif de contrôle interne. Ce dernier peut être défini comme l'ensemble des moyens ayant pour objectif la maîtrise de l'activité d'une institution par ses dirigeants. La mise en œuvre de cette fonction, qui s'est traduite notamment par l'introduction d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements » (RCIQT), a été l'une des réformes les plus importantes du régime au cours de la dernière période.

La création d'un dispositif de contrôle interne, inspirée de méthodes ayant largement cours dans les entreprises du secteur privé, apparaît encore comme une innovation dans le domaine social et plus généralement dans la sphère publique et parapublique. L'exemple du RAC paraît à cet égard intéressant à étudier tant en raison de son importance financière (20 Md€ de prestations en 2000) que de son caractère précurseur. En effet, si d'autres institutions publiques ou parapubliques, notamment dans le domaine de la protection sociale, se sont engagées dans une telle démarche, aucune ne semble encore avoir atteint un stade de développement comparable à celui observé au sein du régime d'assurance chômage.

Au cours de son contrôle, la Cour a pu observer l'intérêt et les limites de cette démarche et identifier certaines des dérives pouvant l'affecter.

Les investigations menées par la Cour au sein du régime d'assurance chômage au cours de la dernière période ont porté sur les contrôles externes et internes dont il fait l'objet.

Dans son rapport public de 1999, elle a ainsi mis en évidence l'intérêt d'une meilleure articulation des contrôles publics du régime d'assurance chômage. Tout en poursuivant ses efforts dans ce sens (notamment auprès de la direction générale de la comptabilité publique), la Cour s'est attachée en 2001 à l'analyse des normes de contrôle interne créées et mises en œuvre à partir de 1999 sous la forme d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements » (RCIQT) propre au régime d'assurance chômage. La qualité du contrôle interne de celui-ci conditionne en effet la fiabilité de ses comptes consolidés dont la Juridiction a étudié l'élaboration et la certification dans son rapport de 2000.

I – La mise en place du contrôle interne au sein du régime d'assurance chômage

A – Un dispositif ambitieux mis en place de manière progressive et décentralisée

1 – La définition d'une politique nationale en matière de contrôle interne

a) Origines

Le régime d'assurance chômage, géré de manière paritaire, est constitué d'associations indépendantes (les Assédic) coordonnées par un organisme central (l'Unédic). Il a connu, au 2^{ème} trimestre 2001, une restructuration de grande ampleur à l'occasion de la mise en œuvre du projet « Convergence », le nombre des Assédic étant alors ramené de 52 à 30. Dès le début des années 1990, l'importance des montants financiers

en cause (de l'ordre de 20 Md€ au total) et les difficultés financières du régime ont conduit ses gestionnaires à prendre conscience de la nécessité d'une gestion financière plus rigoureuse, encadrée par des principes comptables unifiés et des procédures clairement définies. L'évolution du rôle des commissaires aux comptes depuis 1991 est significatif de ces nouvelles exigences. Les Assédic se sont alors engagées dans une démarche de certification de leurs comptes. Des commissaires aux comptes ont assuré une mission de certification contractuelle de 1991 à 1993, puis légale à partir de 1994.

Le passage à la certification légale a été accompagné, sous l'impulsion des commissaires aux comptes, par la mise en œuvre de procédures plus rigoureuses et mieux définies, dont le respect doit être assuré par le dispositif de contrôle interne du régime. Les commissaires aux comptes ont ainsi, le plus souvent, joué un rôle moteur dans le développement du contrôle interne au sein des institutions du régime.

b) Le référentiel du contrôle interne et de la qualité de traitements, (RCIQT) et ses outils de mise en œuvre

Initié au niveau des Assédic, le contrôle interne a fait l'objet d'une politique nationale conduite par l'Unédic à partir de 1999. Celle-ci s'est articulée autour des principes définis par une « charte du contrôle interne », diffusée par l'Unédic à l'ensemble des Assédic.

Le détail des règles applicables a été regroupé dans un « référentiel de contrôle interne et de qualité de traitement ». Ce document comprend, outre la charte déjà citée, une cartographie des traitements réalisés dans les institutions, classés par grandes familles (allocataires, affiliés, moyens et activités de soutien). Il reprend tous les traitements sous forme de fiches et propose, pour chacun d'eux, outre une définition et une description, une mise en évidence des risques et enjeux majeurs, l'objectif que se fixe le régime, les bonnes pratiques ainsi que les actions de contrôles à mener.

Le référentiel est complété par un « manuel de contrôle interne » qui a pour objet de décrire la marche à suivre par les institutions pour élaborer et mettre en œuvre leur plan annuel de contrôle interne. Celui-ci est fondé avant tout sur une analyse des risques conduite au niveau des institutions et qui doit permettre à chacune d'elles de chacune d'orienter ses contrôles en direction des activités considérées comme les plus « risquées ». La méthodologie tendant à fixer la volumétrie des échantillons contrôlés est définie conformément aux règles statistiques relatives aux sondages.

Tant le manuel de contrôle interne que le RCIQT sont le produit d'une collaboration étroite entre les services de l'Unédic, les Assédic et les commissaires aux comptes intervenant au sein du régime.

2 – La mise en œuvre du RCIQT par les institutions du régime

Si les principes sont définis au niveau national, leur mise en œuvre dépend des Assédic qui disposent d'une grande latitude tant pour ce qui est de l'élaboration de leur plan de contrôle que des modalités pratiques de sa mise en œuvre.

a) L'élaboration du plan de contrôle

Les Assédic doivent élaborer chaque année un plan de contrôle interne reposant sur une analyse de risques conduite localement. Ainsi, dans le domaine allocataires, la présence de certaines catégories de population (intermittents du spectacle, travailleurs frontaliers ou saisonniers) peut influencer sur les facteurs de risques. L'analyse du risque conditionne la construction du plan de contrôle interne. De sa pertinence dépend la qualité de ce plan et son adaptation aux besoins de l'institution.

La notation des traitements en termes de risques se fait, conformément à la méthodologie définie par le manuel de contrôle interne, en fonction de quatre facteurs : la complexité des opérations contrôlées, les moyens techniques disponibles pour les réaliser, les moyens humains nécessaires et enfin l'impact, qui dépend à la fois du nombre et des enjeux financiers des traitements à réaliser. Tous les contrôles prévus au RCIQT doivent faire l'objet de cette analyse. En fait, pour la première année d'application en 2000, la plupart des plans de contrôle n'ont retenu que les contrôles définis par l'Unédic comme « obligatoires » et ont remis à une date ultérieure la réalisation des contrôles simplement « préconisés ».

A partir de l'analyse du risque, les paramètres utilisés pour la détermination de la taille des échantillons à contrôler peuvent varier, l'échantillon étant d'autant plus important que le risque a été jugé plus élevé. Certaines institutions ont d'ailleurs officialisé ce principe et lié arithmétiquement la note de risque et le taux de confiance souhaité.

De l'agrégation de l'analyse du risque et du dimensionnement des échantillons résulte le plan de contrôle, qui doit faire l'objet d'une large concertation au sein de l'Assédic. Outre les services utilisateurs, le service de l'audit interne et le commissaire aux comptes sont associés à

son élaboration. Lorsqu'il a été validé par le directeur de l'institution, le plan de contrôle est transmis à l'Unédic et ne doit plus être modifié, afin de permettre une analyse objective des résultats.

b) L'organisation administrative du contrôle

Les institutions ont la maîtrise des modalités organisationnelles qui doivent permettre la réalisation de leurs plans de contrôle. Ces dernières dépendent assez largement de la taille de l'institution ainsi que des pratiques antérieures au RCIQT. L'enquête menée par la Cour dans 6 Assédic⁵⁹ au cours des mois de juin et juillet 2001 a permis de constater la coexistence de modèles d'organisation très différents.

En ce qui concerne la mise en œuvre pratique des contrôles, deux tendances apparaissent : soit le contrôle est confié au supérieur hiérarchique de l'agent, soit il est de la compétence de contrôleurs spécialisés, parfois appelés agents « qualité, conformité, sécurité ». Les deux systèmes ont leurs mérites, le contrôle hiérarchique facilitant le retour des anomalies auprès des agents et le contrôle spécialisé favorisant une plus grande compétence technique du contrôleur. Dans certaines institutions, un « contrôle croisé » - effectué par des agents n'exerçant pas leur activité dans l'unité de production des dossiers contrôlés - est mis en œuvre soit de manière systématique, soit pour une partie des contrôles. Cette pratique est particulièrement répandue dans le cas des dossiers d'employeurs-cotisants, pour lesquels les agents sont organisés en groupes, les chefs de groupe faisant fonction de contrôleurs et procédant à l'échange de leurs dossiers. De telles pratiques permettent de garantir l'homogénéité des contrôles, ce qui correspond à une demande forte de la part des utilisateurs du système.

Le contrôle de second niveau ou contrôle du contrôle, formellement prévu par le RCIQT, constitue également une garantie de mise en œuvre homogène du système. Il se met actuellement en place de manière progressive. Seul un nombre restreint d'Assédic l'ont déjà organisé dans tous les domaines. Là encore, plusieurs conceptions coexistent : soit ces contrôles - organisés de façon éclatée - sont effectués, au sein de chaque fonction (allocataires, affiliés, soutien) par des contrôleurs spécialisés, soit ils sont centralisés au niveau du responsable du contrôle interne de l'institution.

⁵⁹ Assédic de Créteil, Metz, Montpellier, Rennes, Valenciennes et groupement des Assédic de la région parisienne (GARP).

c) L'animation du dispositif par l'Unédic

L'Unédic exerce un rôle d'animation et de coordination du système par le biais de divers instruments. Des « réunions régionales RCIQT », organisées trimestriellement, rassemblent les responsables du contrôle interne des Assédic, réparties à cet effet en quatre groupes régionaux. Elles constituent des lieux d'échange d'expériences et de bonnes pratiques. Le « club des utilisateurs nationaux du RCIQT » devrait également constituer un lieu privilégié de remontée des informations. La direction déléguée du réseau de l'Unédic en charge de la consolidation périodique des données relatives au contrôle interne procède régulièrement à des audits nationaux relatifs à sa mise en place. Les résultats d'un premier audit national ont été diffusés à la fin 2000, un second ayant été lancé parallèlement à l'enquête de la Cour à la fin du premier trimestre 2001. Ces enquêtes semestrielles visent à permettre d'apprécier le degré d'avancement des plans de contrôle interne et de veiller au respect des volumétries qu'ils prévoient.

II – Les résultats observés**A – Le taux de couverture du référentiel**

LE RCIQT a été mis en place progressivement au sein du régime. Pour l'année 1999, les plans de contrôle ont porté sur 9 mois, d'avril à décembre.

Dans la grande majorité des Assédic, les plans de contrôle 1999 ont été partiels dans leur objet et ne couvraient qu'une partie des contrôles obligatoires dans la fonction allocataires. Ils ont également été limités dans leur exécution, les volumétries à respecter ayant été déterminées de manière peu rigoureuse eu égard aux moyens disponibles. Les résultats 1999, estimés peu significatifs, ne peuvent dès lors faire l'objet d'une exploitation.

Pour 2000, le RCIQT prévoyait 201 points de contrôle dans le « domaine allocataires », 135 pour le « domaine employeurs » et 59 pour le « domaine appui ». L'examen des résultats consolidés montre que les institutions n'ont alors mis en œuvre en moyenne que 26 % des fiches RCIQT du domaine allocataires, 19 % dans le domaine du recouvrement et 29 % dans le domaine appui.

B – L'exécution des plans de contrôle

Bien plus que de la totalité des fiches RCIQT, qui n'ont pas vocation à être toutes mises en œuvre simultanément dans la même Assédic, c'est du plan de contrôle interne de chacune d'elles qu'il apparaît pertinent de rapprocher les contrôles réalisés. L'enquête de la Cour a permis de constater que le taux de couverture s'échelonne de 24 % à plus de 100 % pour les Assédic les plus performantes. Si l'on raisonne en termes de volumétries, on constate que la moyenne des réalisations s'établit à 61 % avec des extrêmes très marqués : de 6 % à 163 %. Il faut rappeler que l'exécution des plans de contrôle interne a été perturbée à la fin de l'année 2000 par la mise en place d'un nouveau logiciel (Aladin).

Pour 2001, des plans complets, s'étendant aux actions de soutien (ressources humaines, comptabilité, achats) ont été, le plus souvent, établis. Seules quelques institutions ont dû reporter l'établissement de plans de contrôle interne complets aux années 2002 voire 2003. Cependant, au 30 juin 2001, dans bon nombre d'Assédic, les contrôles afférents à la fonction soutien n'avaient pas encore effectivement démarré.

C – Le « taux de qualité » des traitements

Le taux de qualité moyen des institutions, qui rapporte le nombre des dossiers exempts d'anomalies au nombre de dossiers contrôlés s'établissait en 2000 à 90 %. Ce taux moyen est moins favorable si l'on observe certains traitements particuliers. Pour le plus important d'entre eux - relatif au versement de l'allocation unique dégressive - le taux de qualité moyen n'est que de 72 %. Les résultats sont très contrastés et s'échelonnent selon les Assédic entre 45% et 86%. Il convient toutefois de signaler que ces taux de qualité résultent d'une analyse considérant comme erronés les dossiers n'ayant pas respecté la totalité des critères du RCIQT, que les anomalies relevées aient ou non des conséquences financières.

Par ailleurs, les résultats des différentes Assédic ne peuvent valablement être comparés que si les volumétries prévues au plan de contrôle ont été respectées. Si les volumes contrôlés sont inférieurs à l'échantillon initialement défini, comme cela a été le cas dans de nombreuses Assédic, les résultats obtenus ne peuvent en effet être considérés comme fiables, ce qui est encore le cas pour de nombreux contrôles réalisés en 2000.

L'insuffisance et surtout l'hétérogénéité des résultats tant quantitatifs que qualitatifs permettent de mesurer les efforts restant à réaliser en vue de la généralisation du contrôle interne. Cet objectif devrait être largement facilité par le regroupement des Assédic dans le cadre du projet « Convergence », certaines d'entre elles ne disposant pas auparavant de la taille et des ressources nécessaires à la mise en place d'un système aussi complexe.

D – La prise en compte des résultats dans la gestion quotidienne

L'intérêt du système de contrôle interne réside particulièrement dans la possibilité de repérer les sources d'erreur afin de mettre en place des actions correctives.

Les modalités de restitution des contrôles aux agents, de mise en œuvre des actions correctives et de diffusion des résultats sont différentes d'une Assédic à l'autre. En principe, l'agent qui a effectué le traitement de base corrige l'anomalie constatée. Cette procédure peut toutefois être plus ou moins formalisée. En matière d'actions correctives, l'accent peut être mis plutôt sur des actions individuelles (suivi personnalisé, tutorat) ou sur des actions collectives (diffusion d'informations réglementaires). Dans tous les cas, l'expérience prouve que plus la formalisation des actions correctives est poussée, plus leur efficacité est grande.

Une politique dynamique en matière de diffusion des résultats du contrôle peut également contribuer à la mobilisation des agents. Certaines Assédic ont conçu en la matière des instruments simples et attractifs. On constate généralement que ce sont les Assédic dont la communication interne est la mieux organisée qui obtiennent les meilleurs résultats.

La pratique n'est pas non plus uniforme pour ce qui est de l'utilisation des résultats du contrôle interne dans l'évolution de la carrière des agents. Bien que les résultats individuels puissent être connus, certaines Assédic refusent d'en faire une utilisation officielle, alors que d'autres ont posé le principe selon lequel aucune demande de promotion ne peut être examinée sans analyse des résultats du contrôle interne. Déjà plus ambitieuses, certaines fixent chaque année aux agents des objectifs individualisés en matière de qualité des traitements.

III – Perspectives d'avenir du dispositif

A – La dimension dynamique du dispositif doit être maintenue et développée.

La charte du contrôle interne du RAC de 1999 rappelle le principe qui a présidé à sa mise en œuvre : « le contrôle ne doit pas être subi : il doit faire partie de nos pratiques quotidiennes ». Le risque n'est toutefois pas nul de voir le contrôle interne s'enliser dans une démarche routinière contraire à sa vocation et génératrice de coûts superflus.

1 – Renforcer la fonction pilotage du contrôle interne au niveau des institutions

La fonction de pilotage du contrôle interne, qui n'était pas généralisée dans les Assédic avant la mise en œuvre du chantier « Convergence », est organisée de manière différente selon les institutions. Rares cependant étaient, au moment du contrôle de la Cour, les institutions au sein desquelles un pilote exerçait effectivement une telle fonction de manière transversale sous la responsabilité du directeur de l'institution.

A l'Unédic, une réflexion est en cours sur la définition de cette fonction de « pilote du contrôle interne ». La mise en œuvre de formations spécifiques pour les agents chargés de les exercer, qui correspond à une demande des Assédic, est envisagée. Les travaux en cours devraient aboutir à l'énoncé des principes directeurs de « l'aide au pilotage » prenant place dans le manuel du RCIQT ainsi qu'au développement de ces principes dans un guide pratique de « l'aide au pilotage des fonctions d'appui ».

2 – Assurer la maintenance du RCIQT

L'adaptation du référentiel aux besoins des institutions passe par un processus d'actualisation régulière des différentes fiches qui le composent. En effet, si les institutions du régime d'assurance chômage s'accordent généralement pour reconnaître la pertinence du RCIQT en ce qui concerne les fonctions « allocataires » et « employeurs », le référentiel relatif aux fonctions d'appui fait l'objet, en son état présent, d'appréciations plus nuancées. Au-delà de ces problèmes de mise au

point, l'évolution réglementaire et organisationnelle du RAC rend nécessaire un ajustement périodique du référentiel.

Cette tâche a été confiée au « club des utilisateurs nationaux du RCIQT ». Cette instance est composée de représentants de l'Unédic ainsi que d'agents des Assédic qui sont généralement chargés du pilotage du contrôle interne au sein de leur institution. La composition actuelle de ce « club » est fréquemment ressentie dans le réseau comme insuffisamment représentative : en 2000, seuls 11 agents, issus de 7 Assédic, ont participé aux travaux de maintenance du RCIQT. Un élargissement de ce groupe de travail, combiné à la réduction du nombre des Assédic, amélioreront la situation à cet égard.

3 – Connaître et maîtriser le coût du contrôle interne

Les institutions du RAC n'ont pas encore mis en place d'outils visant à suivre les coûts du contrôle interne. Celui-ci ne peut cependant échapper à l'exigence d'efficacité qui s'impose à toutes les fonctions des institutions. C'est pourquoi la Cour a tenté d'évaluer les moyens en personnel consacrés au contrôle interne. Les résultats obtenus sont très hétérogènes, comme le montre le tableau ci-dessous :

Moyens humains requis par le contrôle interne dans 6 institutions du régime (en % des effectifs)

	Valen- ciennes	Créteil	Metz	Rennes	GARP	Montpel- lier
Moyens consacrés au CI (ETP) A	7,5	5,5	3,1	6,5	6	11,3
Effectifs totaux (ETP) B	146	224	155	518	300	408
A/B (%)	5,1	2,5	2,1	1,2	2	2,7

Source : Cour des comptes

Les moyens engagés pour le contrôle interne par les Assédic visitées par la Cour varient donc entre 1,2 et 5,1 % de leurs effectifs totaux, la moyenne des 6 institutions examinées s'établissant à 2,6 %. Cette forte dispersion est caractéristique d'une phase de montée en puissance du dispositif, les institutions n'étant pas encore toutes au même degré de développement du contrôle interne. La situation devrait progressivement devenir plus homogène à cet égard sous le double effet de la mise en place du projet « Convergence » qui rapproche la taille des différentes Assédic et du développement du dispositif de contrôle interne.

L'une des voies d'amélioration de celui-ci consistera, à l'avenir, à identifier et à suivre finement les coûts qu'il engendre.

B – Les instruments de mesure de la performance doivent être affinés et précisés

Afin de suivre les résultats des institutions et, dans une phase ultérieure, de les comparer entre eux, l'Unédic a sélectionné cinq « indicateurs plan ». Ceux-ci permettent de suivre, notamment, le taux de restes à recouvrer ainsi que le taux de qualité des dossiers d'allocations uniques dégressives traités par chaque institution.

Ces indicateurs constituent un instrument de gestion et de mobilisation du réseau. En demandant à toutes les Assédic de fournir des informations qui obéissent aux mêmes modes d'élaboration, il favorise l'émulation entre elles et les sensibilise à certains enjeux considérés comme déterminants. De fait, l'évolution observée entre 1999 et 2000 sur les trois premiers de ces indicateurs met en évidence une légère amélioration des résultats observés. Il convient toutefois de souligner que ces indicateurs, dont certains reposent sur des sondages, ne peuvent être considérés comme pertinents que si la taille des échantillons observés correspond strictement à l'application des règles statistiques.

C – Contrôle interne et qualité du service

Le contrôle interne doit se conjuguer avec une démarche tendant à améliorer la qualité du service.

Le RCIQT permet de mesurer, pour chaque catégorie d'opération effectuée par le régime, un taux de « qualité » évalué en fonction de critères énumérés par le référentiel. A ce titre, le dispositif mis en place par l'Unédic fournit des indications sur la « qualité livrée », telle qu'évaluée par les fournisseurs du service. Cette démarche ne doit pas être confondue avec celle tendant à la mise en place d'un référentiel de « qualité de service ». Cette dernière notion renvoie, en effet, à la « qualité perçue » par le bénéficiaire du service.

Ainsi, alors que la première démarche a pour objet essentiel de maîtriser les risques, la seconde tend à mesurer le degré de satisfaction des clients. Des similitudes existent entre les deux approches :

- elles s'appuient toutes deux sur une description formalisée de l'activité de l'institution ;

- elles impliquent la mise en œuvre d'outils de mesure ;
- elles visent à identifier et à suivre des actions correctives ;
- la qualité du service passe, en premier lieu, par la fiabilité des traitements.

Le régime d'assurance chômage n'a, pour l'instant, qu'une perception partielle et interne de la qualité de sa production et n'est pas en mesure d'évaluer l'impact du RCIQT sur la qualité perçue par le public. La proximité des démarches de qualité des traitements et de qualité de service a toutefois incité certaines institutions à mettre en place quelques éléments de mesure de la « qualité perçue ».

La connaissance de cette « qualité perçue » est encore très hétérogène. En effet, si les institutions du régime ont mis en œuvre, à partir de 1995, une démarche de « contrat qualité » fondée sur l'affichage et le suivi d'objectifs de qualité de service, ce dispositif repose sur des normes définies par le régime (délais de traitement des dossiers, conditions d'accueil, etc.) et ne prévoit pas le suivi de la qualité perçue par les usagers. Des initiatives locales ont toutefois été prises en ce sens. Ainsi, l'Assédic de la Moselle a mesuré, en 1999 et en 2000, le degré de satisfaction de ses allocataires. Le questionnaire soumis à un échantillon représentatif de 635 bénéficiaires de prestations du RAC s'est articulé autour de trois thèmes : la qualité de l'accueil ; la compétence des agents ; la personnalisation de la relation. Cette enquête a montré que 89,7 % des allocataires interrogés se déclaraient satisfaits des services de l'Assédic en 2000, contre 95,1 % en 1999. Il convient de remarquer que la « qualité perçue » telle qu'évaluée par ce sondage n'a pas évolué dans le même sens que la « qualité livrée » ressortant du RCIQT, qui a connu une variation positive au cours de la même période.

L'Assédic du Val de Marne s'est également engagée dans une démarche visant à améliorer sa connaissance des attentes des usagers. Elle a créé à cette fin un « observatoire départemental des attentes des usagers de l'Assédic du Val de Marne » qui a effectué quatre enquêtes de satisfaction depuis la fin de 1998. Les autres institutions visitées par la Cour ont, en revanche, une connaissance plus limitée de la perception de leur qualité de service.

CONCLUSIONS

La démarche de qualité du régime a été centrée au cours des dernières années sur la fiabilité des traitements et le souci de l'amélioration de la qualité livrée. Complémentaires de cette démarche, les instruments de suivi de la « qualité perçue » - tant par les allocataires que par les employeurs - restent à développer. Comme l'a Cour l'a recommandé, la direction de l'Unédic a, au demeurant, déjà pris des dispositions à cette fin.

Des dérives devront également être évitées : développement d'une certaine routine du contrôle, qui deviendrait une technique sans doctrine d'emploi, rigueur insuffisante dans la constitution et le suivi des plans de contrôle, déconnexion progressive du contrôle interne et de la production.

Il convient, il est vrai, de souligner le caractère pionnier de cette démarche dans le domaine de la protection sociale. En effet, si le régime général de sécurité sociale a initié un système de contrôle interne dans certains de ses services, celui-ci n'en est encore qu'à ses débuts. Illustrant les avantages et les difficultés de mise en place d'un tel dispositif, l'expérience du régime d'assurance chômage est ainsi particulièrement digne d'intérêt.

REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Le contrôle interne a fait l'objet d'une politique nationale initiée par l'UNEDIC à partir de 1999 sous la forme d'un « référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements ».

En 2000, première année d'application par les ASSEDIC qui disposent d'une grande latitude tant pour ce qui est de l'élaboration de leur plan de contrôle que pour ses modalités de mise en œuvre, la plupart des plans n'ont retenu que les contrôles définis par l'UNEDIC comme « obligatoire » et ont remis à une date ultérieure la réalisation des contrôles simplement « préconisés ».

L'UNEDIC exerce néanmoins un rôle d'animation et de coordination du système.

Même si les résultats observés restent partiels, notamment en raison de l'exécution encore limitée des plans de contrôle, et que ces résultats sont contrastés selon les ASSEDIC, il n'en reste pas moins qu'il faut se féliciter de la mise en place de cette démarche par l'UNEDIC qui innove dans le domaine de la protection sociale. Cette initiative vient compléter la mise en œuvre de la certification des comptes du régime d'assurance chômage mise en place en 1994.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'UNION NATIONALE
INTERPROFESSIONNELLE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE
ET DANS LE COMMERCE (UNEDIC)*

L'Unédic prend acte des constats effectués par la Cour ainsi que des analyses et appréciations établies à partir de ces constats. Elle indique que la lecture approfondie du rapport n'appelle pas de sa part de remarques particulières. Elle souhaite cependant souligner les points suivants :

L'Unédic rappelle que le développement au sein de l'assurance chômage du contrôle interne, à travers un référentiel de contrôle interne et de qualité du traitement (RCIQT), s'inscrit dans un vaste programme de modernisation engagé depuis plusieurs années et visant à une meilleure maîtrise de fonctionnement des institutions.

Ce programme de modernisation a concerné et concerne notamment :

- L'élaboration des comptes des institutions (Assédic, Garp, Unédic) et des comptes consolidés suivant des méthodes comptables s'inspirant très largement de celles en vigueur dans les entreprises. Ces comptes font l'objet d'une certification légale par des commissaires aux comptes.

- La restructuration du réseau des Assédic et la diminution de leur nombre de 52 à 30. Cette réorganisation réalisée en 2001 et dénommée Convergence, vise à terme, outre une maîtrise des frais de gestion à travers une réduction des effectifs fonctionnels, une harmonisation des pratiques de gestion, une comparaison des performances, une professionnalisation des équipes de travail.

- La refonte complète en l'espace de trois ans de l'informatique, incluant une réduction de 13 à 1 centre de production (+ un centre de secours) et une unification des applicatifs informatiques, ainsi qu'une intranisation de l'ensemble des postes de travail.

S'agissant de la politique de contrôle interne, il convient de rappeler qu'elle a pour ambition de faire vivre, et développer une véritable culture du contrôle, partagée par l'ensemble des agents.

Ainsi, au-delà du rôle de la hiérarchie et des équipes spécialisées d'audit, qui se trouve renforcé par la mise en œuvre du projet Convergence, le référentiel de contrôle interne et de qualité des traitements constitue l'outil par excellence de la diffusion de cette culture.

Si la Cour a raison de souligner la latitude relative laissées aux Assédic, l'Unédic rappelle qu'une certaine marge de manœuvre sur le terrain peut être un gage de réussite, mais qu'en tout état de cause des plans de contrôle sont élaborés à partir des diagnostics établis par la direction déléguée réseau de l'Unédic.

La diversité, constatée par la Cour, s'agissant tant du taux de couverture des Plans que des résultats effectifs, devrait pouvoir être corrigée d'une part, par une meilleure appropriation, dans le temps, des outils encore nouveaux de contrôle, d'autre part, par la mise en harmonie des organisations des Assédic (projet Convergence).

La différence d'attitude des Assédic relative « à l'utilisation des résultats du contrôle quant à l'évolution de la carrière des agents » pourra se résoudre quand tous les problèmes techniques auront été traités garantissant ainsi les bases statistiques d'un réel contrôle individuel. Au-delà de cette nécessaire relation avec l'évolution professionnelle des agents, l'Unédic insiste sur les conséquences qu'elle en tire sur le plan de la formation des agents qui commettent des erreurs ou n'agissent pas selon les procédures.

La Cour souligne la nécessité de connaître et de maîtriser le coût des contrôles. L'Unédic y est tout à fait favorable. Préoccupée prioritairement par le niveau d'efficience visé, elle considère qu'avec le temps une application normalisée devra permettre de dégager un coût moins hétérogène.

Au-delà de la qualité livrée, la Cour insiste sur la notion de qualité perçue. A ce titre, l'Unédic fait réaliser chaque année des enquêtes permettant d'apprécier le degré de satisfaction des allocataires et des employeurs quant aux services rendus par l'assurance chômage. Ces enquêtes conduisent à

apprécier le taux de réussite de la stratégie de service indissociable de la politique de contrôle.

Sensible aux différentes remarques de la Cour et notamment à celle portant sur les risques d'entropie qui guettent tout système de contrôle, l'Unédic mettra en œuvre les moyens les plus appropriés pour garantir le maintien et le développement de la mobilisation des agents sur ce qui constitue l'une des priorités de l'assurance chômage.