

Le contrôle de la recherche d'emploi

PRÉSENTATION

Le régime d'indemnisation du chômage est l'une des manifestations majeures de la solidarité nationale. Il joue un rôle essentiel dans la protection des travailleurs privés d'emploi et mobilise des moyens financiers très importants.

Les demandeurs d'emploi ont droit, sous certaines conditions, à un revenu de remplacement, versé par l'assurance-chômage ou par l'Etat (allocations de solidarité). Le contrôle des conditions à satisfaire est la contrepartie nécessaire des bénéfices accordés. Il est assuré aujourd'hui par l'ANPE, les ASSEDIC et les services de l'Etat, dans des conditions complexes définies par le code du travail.

La question est fréquemment posée de son effectivité, question d'autant plus sensible lorsque le chômage s'aggrave et avec lui les besoins des chômeurs comme les charges de la collectivité. Elle s'est en outre trouvée renforcée par la nouvelle convention, signée entre les partenaires sociaux début 2001 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet, puisque celle-ci institue le plan de retour à l'emploi (PARE), avec un dispositif nouveau de soutien et d'accompagnement individualisé des chômeurs pour le retour à l'emploi.

La Cour a donc voulu examiner l'activité des services de contrôle de recherche d'emploi, placés dans les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ces services sont en effet informés des contrôles effectués par les autres institutions du service public de l'emploi et sont seuls habilités à prononcer des sanctions à l'égard des demandeurs d'emploi indemnisés. L'enquête de la Cour a porté essentiellement sur les années 1999 à 2001, au moment de la discussion et de la mise en place de la nouvelle convention. Elle a particulièrement examiné un échantillon jugé significatif de 31 services départementaux, dont plusieurs ont fait l'objet d'un contrôle sur place.

Selon l'article L. 351-1 du code du travail les travailleurs involontairement privés d'emploi, aptes au travail et recherchant un emploi ont droit à un revenu de remplacement, versé par l'assurance chômage ou par le régime de solidarité. La condition de recherche d'emploi est déclarée satisfaite lorsque les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent des actes positifs de recherche d'emploi (article L. 351-16).

Le contrôle de cette condition appartient aux services de l'Etat, en l'occurrence les services du contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) qui font partie des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Il peut en résulter l'exclusion temporaire ou définitive du bénéfice du revenu de remplacement. Par ailleurs, les services de l'Agence nationale pour l'emploi et ceux de l'assurance chômage exercent également des responsabilités dans le contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés : les premiers peuvent les radier de la liste des demandeurs d'emploi et les seconds peuvent suspendre le versement des prestations⁹. Ces décisions sont transmises aux services de l'Etat, qui peuvent en aggraver les effets par des sanctions, de la même manière que pour les dossiers qu'ils peuvent contrôler directement par autosaisine.

Face à cette architecture du système de contrôle, le rôle des services du contrôle de recherche d'emploi est essentiel, à la fois pour coordonner les acteurs du service public de l'emploi et pour opérer ses propres contrôles.

9) Le pouvoir de suspension par l'assurance chômage a été remis en cause par un jugement du tribunal de grande instance de Paris du 2 juillet 2002, qui l'a estimé illégal. Qualifiant la suspension de sanction et non de simple mesure de gestion, le tribunal a jugé que seul le représentant de l'Etat est à même de la prononcer. L'arrêté du 5 février 2003 a confirmé néanmoins que la suspension est une mesure conservatoire et provisoire *n'ayant pas le caractère de sanction*

I – Des moyens insuffisants

A – La gestion des personnels

1 – Le volume des effectifs des services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) est inférieur aux normes fixées

Selon la circulaire du 19 février 1991 du ministre de l'emploi et de la solidarité, un contrôleur du travail à temps plein doit correspondre à 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés. Les statistiques produites par le ministère font apparaître un taux variant de 1999 à 2002, entre 0,7 et 0,8 poste pour 10 000 demandeurs (161,7 agents en 1999, 158,4 en 2000, 155,8 en 2001, et 158 en 2002).

De plus, l'indicateur retenu par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est le nombre théorique de contrôleurs affectés aux services et non l'effectif réel des agents. Or selon l'enquête menée par la Cour les effectifs réels sont inférieurs de 18 % aux effectifs théoriques pour les 31 DDTEFP contrôlées. On peut donc considérer que le taux cité plus haut de 0,7 à 0,8 est largement surestimé.

De surcroît, le nombre d'agents par SCRE, fonction de la taille du département et du nombre de demandeurs d'emploi, est parfois inopérant. Parmi les DDTEFP de l'échantillon, 20 % disposent d'un effectif théorique inférieur à un agent à temps complet (Cantal, Haute-Loire, Ariège, Gers, Tarn et Tarn-et-Garonne), ce qui ne permet pas un fonctionnement satisfaisant des SCRE. Enfin, un cinquième des agents de contrôle dans les DDTEFP interrogées, sont de catégorie C, alors que la fonction devrait être exercée par des agents de catégorie B.

2 – Les formations dispensées ont été tardives et sont encore incomplètes

C'est seulement en 2002 que l'administration centrale a mis en place un dispositif de formation destiné aux agents des trois services ou organismes contrôlant la recherche d'emploi (DDTEFP, ANPE et ASSEDIC), comme le prévoit la nouvelle convention d'assurance chômage. Cette initiative n'a concerné toutefois que les cadres. Un programme de formation spécifique des agents du SCRE n'a été élaboré qu'en début 2003 ; de plus, compte tenu des contraintes budgétaires, seules deux régions (Auvergne et Limousin) ont inscrit ce module de

formation dans leur programme en 2003. Ce programme ne sera finalement proposé au plan national qu'en 2004 par l'Institut national du travail.

B – Les moyens informatiques et les procédures de travail

L'applicatif à la disposition des agents des SCRE (LICRE) est ancien, il a été développé par l'assurance chômage en 1986 à la demande de l'Etat qui en assure le financement. Il ne permet pas de gérer les activités propres des SCRE. Il n'est en mesure ni de sélectionner les publics à convoquer ni de planifier des convocations, ni de piloter l'activité du service.

Ainsi l'outil informatique des SCRE n'est pas en adéquation avec les moyens importants développés par les deux autres acteurs, l'ANPE et l'UNEDIC. Le ministère a engagé des études pour améliorer son fonctionnement.

Malgré l'effort accompli par l'administration centrale qui a élaboré à l'intention des services de contrôle un guide récemment actualisé, les autres outils mis à disposition des agents de contrôle restent insuffisants. La Cour a constaté d'ailleurs la grande hétérogénéité des pratiques des différents contrôleurs, le défaut d'information des responsables des SCRE sur les techniques d'entretien utilisées¹⁰, ainsi que l'absence de formalisation, à l'issue de l'entretien, des démarches à entreprendre pour le demandeur d'emploi.

En outre, si, en moyenne les DDTEFP disposent de 7,9 points d'accueil des demandeurs d'emploi¹¹, la dispersion des situations locales est grande : les écarts entre les 31 DDTEFP de l'échantillon contrôlé vont d'un seul point d'accueil à 18 (Essonne).

10) Les responsables des SCRE n'assistent pas aux entretiens effectués par leurs agents et ne disposent pas de comptes rendus des entretiens.

11) Tous points d'accueil confondus, y compris les sièges des DDTEFP.

C – La coopération entre l'Etat, l'ANPE et les ASSEDIC

1 – Cette coopération a tardé à se mettre en place

L'article L. 351-26 du code du travail, qui reprend l'article 80 de la loi n° 93- 1313 du 20 décembre 1993 prévoit la signature de conventions au niveau départemental entre les DDTEFP, l'ANPE et les ASSEDIC.

Au 31 août 1999, seules 34 conventions tripartites départementales avaient été signées pour l'année en cours. Ce n'est que fin 2001 que les services de l'Etat et les institutions de l'assurance chômage ont relancé le processus de conventionnement dans le cadre de la mise en œuvre du PARE-PAP ; 63 conventions ont pu être signées au titre de l'année 2003.

2 – Le contenu des conventions est de surcroît perfectible

Les nouvelles conventions permettent d'établir un diagnostic du marché local de l'emploi afin de mieux définir les publics à contrôler, notamment par secteur d'activité et métiers dits « en tension », pour lesquels il existe à la fois des demandes d'emploi et des offres d'emploi non satisfaites.

Toutefois, les engagements réciproques de chaque partenaire ne sont pas suffisamment définis et toutes les conséquences de la mise en œuvre du PARE n'ont pas été tirées : par exemple la fonction de présélection que les services de l'ANPE et ceux des ASSEDIC doivent désormais exercer devrait contribuer au contrôle des SCRE, selon des modalités qui restent à définir.

II – Une activité limitée

A – Les différents modes de saisine

1 – La prédominance de l'autosaisine des DDTEFP

Selon les instructions de l'administration centrale, environ un tiers des dossiers à contrôler devrait être sélectionné à l'initiative de la

DDTEFP. Les deux autres tiers seraient consacrés au traitement des décisions de l'ANPE et des signalements de l'ASSEDIC.

En fait, les autosaisines correspondaient en 1999 à presque la moitié de l'ensemble des contrôles, avant de chuter à 29 % en 2000 puis de remonter à 58 % pour l'année 2001 et représenter l'essentiel des contrôles en 2002. Du fait de la lenteur de la mise en œuvre du PARE, les contrôles résultant des signalements des ASSEDIC ont été inférieurs en 2001 de 41 % à ceux de 1999 et de 47 % à ceux de 2000. Les contrôles provenant de décisions de l'ANPE sont restés stables.

Nombre et origine des déclenchements des contrôles en moyenne mensuelle

	1999		2000		2001		2002	
Nombre de déclenchements de contrôle	15 382	100%	14 597	100 %	13 204	100 %	11 166	100%
DDTEFP	7 455	48 %	5 314	37 %	7 719	58 %	9 171	82 %
ANPE	2 853	19 %	3 558	24 %	2 507	19 %	1 162	10%
ASSEDIC	5 074	33 %	5 725	39 %	2 978	23 %	833	7 %

Source DGEFP

La prédominance de l'autosaisine des DDTEFP n'a donc pas un caractère seulement conjoncturel. Avant 2001 déjà, les proportions prévues par la DGEFP n'étaient pas respectées. En fait, l'activité de contrôle de certaines DDTEFP repose pour l'essentiel sur leur propre autosaisine et cela depuis de nombreuses années.

On observe par ailleurs de très fortes variations suivant les régions et à l'intérieur d'une même région, entre les DDTEFP. Les directions régionales (DRTEFP) n'ont pas exercé, au cours de la période, leur fonction d'harmonisation des pratiques au sein de leur région et ont laissé les DDTEFP organiser leur saisine en fonction de l'existence ou l'absence de pratiques locales de coopération entre DDTEFP, ANPE et ASSEDIC.

2 – Un très faible pourcentage de contrôle faisant suite à des radiations prononcées par l'ANPE

Le nombre de radiations a augmenté de 35,6 % sur la période contrôlée : en 2001, 282 538 radiations ont été prononcées et 384 949 en 2002. Ceci est dû à la fois à la procédure mise en place en cas d'absence à

convocation, développée par l'ANPE en 2001¹², et à la multiplication des entretiens obligatoires dans le cadre du suivi du PARE, ce qui explique la prédominance de l'absence à convocation parmi les causes de radiation : 87 % en 1999, 91 % en 2001. Les autres motifs : manque de recherche, refus d'emploi ou de formation et fausse déclaration ne représentent que des pourcentages minimes des radiations.

Les directions départementales peuvent déclencher un contrôle pour chaque décision de radiation transmise par l'ANPE, sans qu'il y ait nécessité de convoquer systématiquement les intéressés. En fait, elles n'examinent qu'une faible proportion des radiations transmises : en 1999 comme en 2000, 16,4 % seulement de radiations ont déclenché un contrôle, et 10,64 % en 2001. Les radiations prononcées par l'ANPE n'entraînent donc pas, de fait, d'instruction complémentaire.

En l'état actuel du système informatique, il n'est pas possible de repérer parmi les radiations prononcées pour non réponse à convocation, qui sont les plus nombreuses, les multirécidivistes passibles d'une sanction plus sévère. On ne connaît pas non plus l'exploitation que font les DDTEFP des radiations prononcées pour refus d'emploi et de formation ou pour absence de recherche active d'emploi.

L'automatisation des radiations par l'ANPE pour non-réponse à convocation a conduit à l'accroissement des radiations mais parallèlement a doublé le nombre des recours préalables que doit examiner une commission de recours gérée à la DDTEFP, ce qui engorge un peu plus les SCRE. Au demeurant, les procédures de transmission systématique des radiations et de consultation de la commission pourraient être réexaminées, pour ne faire porter le contrôle des SCRE que sur que les décisions de radiations répondant à certains critères.

3 – Les contrôles déclenchés à la suite des signalements des ASSEDIC

Les DDTEFP doivent déclencher un contrôle pour tous les signalements en provenance des ASSEDIC.

Pour le premier semestre 2002, le nombre de déclenchements de contrôles à la suite de signalements des ASSEDIC reste faible : 7 % de l'ensemble. En revanche, pour le deuxième semestre 2002, le nombre de

12) En cas de non réponse à une convocation, l'envoi d'un avertissement est automatique. Le demandeur d'emploi dispose de 15 jours pour exposer ce qui a motivé son absence et se voit fixer un nouveau rendez-vous si les motifs sont jugés valables.

signalements ASSEDIC progresse fortement du fait de la livraison des développements informatiques et de la fixation par l'UNEDIC d'objectifs de convocations à un entretien physique à réaliser par chaque ASSEDIC. Le nombre de convocations à réaliser par les ASSEDIC a été fixé à 53 989 pour cette période, le nombre d'entretiens réalisés a été de 39 073.

Le nombre de saisines ASSEDIC a donc été multiplié par plus de six au deuxième semestre 2002 par rapport au premier semestre. Cette forte augmentation entraîne la multiplication des saisines des DDTEFP mais rend difficile le respect par les SCRE du délai de traitement des signalements ASSEDIC qui est de 60 jours : seul un tiers des dossiers transmis fin octobre avait été traité fin décembre. La mise en place d'un indicateur spécifique de suivi de ce délai, pourtant expressément prévue dans la nouvelle convention d'assurance chômage n'a été effectué par la DGEFP qu'en mai 2003.

B – La faiblesse de l'activité toutes formes de saisines confondues

1 – Les convocations

La norme fixée par le ministère est de 100 convocations envoyées pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés. En 2002, 133 856 convocations ont été envoyées soit 51 en moyenne mensuelle pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés. D'une manière générale, le nombre de convocations adressées dépend de la capacité de travail du service plus que de la situation du chômage. Ainsi, le nombre de convocations envoyées a diminué de 15 % entre 1999 et 2001, alors que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés n'a diminué que de 10,25 %.

2 – Les entretiens réalisés

Le nombre d'entretiens réalisés baisse sur la période contrôlée de 1999 à 2001 de 17,8 %, soit plus fortement que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Si le nombre d'entretiens réalisés est rapporté au nombre de chômeurs indemnisés, il apparaît qu'en 1999 et en 2000, 1 chômeur sur 17 a fait l'objet d'un entretien effectué par les SCRE, contre 1 sur 18,5 en 2001.

Par rapport à l'objectif fixé par le ministère de 100 entretiens par contrôleur et par mois, le nombre d'entretiens réalisés n'atteint sur la période contrôlée qu'à peine la moitié de cette norme ; il est de plus en

diminution : 66 entretiens par contrôleur en moyenne mensuelle en 1999, 49 en 2000, 45 en 2001 et 35 en 2002.

Cette baisse ne s'explique qu'en partie par celle du nombre théorique de contrôleurs : 161,7 contrôleurs en 1999, 155,8 en 2001, mais ce nombre n'a diminué que de 3,6 % alors que celui des entretiens a régressé de 15 %.

L'examen des résultats de 2001, selon les régions confirme que l'effectif de contrôleurs ne constitue pas le seul facteur explicatif de la dégradation de la situation. Si l'on excepte la Corse et la région Poitou-Charentes qui sont pourvues du nombre de contrôleurs requis et qui réalisent l'objectif fixé, les quatre autres régions (Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Midi-Pyrénées) qui disposent également d'un nombre de contrôleurs par 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés supérieur ou égal à 1 ne réalisent pas l'objectif fixé en matière de nombre d'entretiens et dans certains cas, ont des résultats très médiocres. Ainsi, la région Midi-Pyrénées n'obtient que des résultats très faibles alors que le ratio est de 1,1, conforme aux exigences nationales.

Les résultats sont évidemment meilleurs si le nombre d'entretiens par agent est calculé en tenant compte des effectifs réels. Toutefois, même sur cette base, la norme de 100 entretiens par agent et par mois n'est jamais atteinte.

On rappellera à cet égard que, globalement, les ASSEDIC, pour leur part, ont intensifié le rythme des entretiens en effectuant, en 2002, au total 39 804 entretiens physiques (ces entretiens ont essentiellement eu lieu au second semestre), alors que les services de l'Etat n'en ont effectué que 7 718 sur l'année.

III – Un effet inégal des contrôles

A – Un grand nombre de signalements ne débouche sur aucune sanction

Décisions prises par les SCRE en moyenne mensuelle

	1999		2000		2001		2002	
Décisions	12 469	100 %	11 217	100 %	10 217	100 %	9 085	100 %
Dont exclusions	2 046	16 %	2 030	17 %	1 705	15 %	1 380	15 %
Dont avertissements	1 231	10 %	1 011	10 %	1 011	11 %	917	10 %
Pas de sanction	9 193	74 %	7 501	73 %	751	74 %	6 788	75 %

Source : DGEFP

Le nombre de décisions a baissé, passant d'un total annuel de 146 630 en 1999 à 109 026 en 2002. Cette baisse peut être explicable en partie par la faiblesse des moyens des SCRE et par la chute des saisines ASSÉDIC en 2001.

Le taux de décisions ne faisant pas l'objet de sanction est stable sur la période contrôlée : trois décisions des SCRE sur quatre ne sont assorties d'aucune sanction.

Le taux d'avertissement¹³ sur la période contrôlée est également stable et se situe à 10 %. Toutefois, il conviendrait pour mesurer l'efficacité de l'avertissement de suivre aussi le taux d'exclusion temporaire ou définitive à la suite d'un avertissement. Pour l'heure, cette analyse n'est pas possible : l'organisation de l'activité des SCRE ne permettant pas d'en suivre les étapes et de s'assurer qu'elle passe, par tamis successifs, d'une mission de conseil et redynamisation au cours des premiers entretiens à une activité de répression graduée qui devrait concerner prioritairement les récidivistes.

Le « taux de sévérité » est égal au nombre d'exclusions par origine de déclenchement divisé par le nombre de signalements de même origine.

13) L'avertissement n'est pas prévu par le code du travail, mais il est utilisé par la plupart des DDTEFP.

**Taux d'exclusion du bénéfice du revenu de remplacement des
demandeurs d'emploi indemnisés**

	1999	2000	2001	2002
Nombre de demandeurs d'emploi indemnisés	2 182 092	2 031 241	1 958 325	2 186 035
Nombre d'exclusions	2 046	2 030	1 705	1 380
Taux de sanction prononcée	0,09 %	0,09 %	0,08 %	0,06 %

Source : Cour des Comptes à partir des données DGEFP

La DGEFP a choisi de suivre trois «taux de sévérité» : un taux global, tous déclenchements de contrôles confondus, un taux se rapportant aux déclenchements de contrôles DDTEFP et ANPE, un taux concernant les signalements ASSEDIC. Pour 2001, le « taux de sévérité » général était de 12 %, le taux DDTEFP- ANPE de 11 % et le taux de ASSEDIC de 18 %.

Si un « taux de sévérité » faible est en partie explicable pour les exclusions faisant suite à des signalements des DDTEFP (cf. ci-dessus), il est en revanche paradoxal que le taux sur déclenchement ASSEDIC, donc sur des dossiers déjà instruits, soit si faible. En effet, l'abandon de la procédure du contrôle à 122 jours¹⁴ et la sophistication de la technique des entretiens conduits désormais par les ASSEDIC devraient entraîner un relèvement du taux sur ce type de déclenchement. Ce n'est qu'en 2002 que le « taux de sévérité » des décisions prises par les DDTEFP suite à saisine ASSEDIC est passé à 30,8 %, le tiers concernant des exclusions définitives.

Dans ce domaine également, les différences sont importantes entre les régions. Pour le dernier semestre 2001, les valeurs minimale et maximale pour le « taux de sévérité » général était de 4 % (Haute-Normandie) et 43 % (Midi-Pyrénées), soit un rapport de 1 à 10.

14) Avant le 1^{er} janvier 2001, les ASSEDIC procédaient à un contrôle de leurs allocataires, 122 jours après la notification de leur inscription comme demandeurs d'emploi. Ce mode de contrôle, automatique mais resté largement formel, a été abandonné dans le cadre de la nouvelle convention chômage au profit d'un contrôle plus ciblé en fonction des catégories de demandeurs d'emploi.

B – Un contrôle plus lourd pour les allocataires du régime de solidarité

Pour la période contrôlée, compte tenu du très fort taux d'autosaisine des DDTEFP, les allocataires du régime de solidarité ont été plus souvent contrôlés que les allocataires de l'assurance chômage. Cette tendance est particulièrement forte pour 2001, et elle s'est poursuivie en 2002. Les bénéficiaires du régime de solidarité, public jugé a priori plus vulnérable et plus éloigné de l'emploi, ont été 8,2 fois plus contrôlés (148 décisions pour 10 000 demandeurs d'emploi) que les allocataires de l'assurance chômage (18 décisions pour 10 000 demandeurs d'emploi) en 2001 et 7,8 fois plus contrôlés en 2002. Ces résultats sont paradoxaux au regard des ambitions contenues dans le PARE, qui sont de mieux suivre et mieux contrôler la recherche active d'emploi par les bénéficiaires de l'assurance chômage.

CONCLUSION

Le contrôle de la Cour a montré que les services en charge de ce contrôle n'étaient pas dotés de moyens suffisants. Si l'assurance chômage et les services de l'Agence nationale pour l'emploi ont bénéficié de moyens importants pour mettre en œuvre le PARE, l'Etat, quant à lui, n'a pas renforcé ses services de contrôle alors même que le contrôle de la recherche d'emploi revêtait dans ce cadre un intérêt renouvelé. L'insuffisance des moyens humains conjuguée à l'obsolescence de l'outil informatique, qui sert de support à cette activité, expliquent en grande partie la faiblesse de l'activité de contrôle de ces services. Une coordination plus active entre les différents acteurs impliqués dans le processus de contrôle : Etat, ANPE, Assurance, chômage est en tout état de cause indispensable. Or ce n'est que depuis 2002 que, par la mise en place de conventions tripartites que cette coopération s'est intensifiée ; il reste cependant à améliorer les modalités de collaboration des trois acteurs.

Quant aux résultats, les suites des contrôles réalisés font apparaître un très faible taux de sanction pour les dossiers traités. Le fait que seuls 1 380 demandeurs d'emploi sur près de 2 200 000, aient fait l'objet d'une sanction en 2002 pourrait apparaître rassurant quant au respect de leurs obligations par les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un revenu de remplacement. Dans l'état actuel des conditions des contrôles telles qu'elles sont résumées ci-dessus, il est impossible

d'apprécier la pertinence et la signification du très faible nombre de décisions de suppression des allocations par les services de l'Etat.

Cette défaillance des contrôles est préoccupante. Elle ne saurait rester en l'état. L'enquête de la Cour a montré que si l'on veut améliorer l'efficacité et la qualité du contrôle, en la ciblant davantage sur les fraudeurs et les multirécidivistes, deux voies sont envisageables : soit l'Etat intensifie son contrôle, institue une échelle de sanctions plus graduée que celle qui existe et accroît la coopération avec l'ANPE et l'assurance chômage, soit il partage ce pouvoir avec les opérateurs de terrain, et en particulier avec l'assurance chômage qui pourrait alors disposer d'un pouvoir de sanction. Les partenaires sociaux de l'UNEDIC qui gèrent l'assurance chômage ont fait valoir cette position lors des premières discussions relatives à la dernière convention, instituant le PARE. Certains pays membres de l'Union européenne ont déjà confié aux organismes gestionnaires de l'assurance chômage des pouvoirs de sanction. Une telle répartition des tâches aurait l'avantage de rendre le dispositif de sanction plus lisible vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Quelle que soit l'hypothèse retenue, il importe que l'état actuel du dispositif, tel que l'a constaté la Cour, soit profondément modifié.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

Les constats formulés par la Cour des comptes sur le contrôle de la recherche d'emploi sont largement partagés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'éclatement de la responsabilité du contrôle entre trois acteurs institutionnels, la complexité des procédures, un pilotage longtemps limité de l'activité des services du contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) sont probablement à l'origine des difficultés manifestes du contrôle de la recherche d'emploi qu'atteste le faible nombre de sanctions prises par les services compétents. En outre, la question des moyens alloués aux services en charge de cette mission paraît témoigner avant tout de l'absence de priorité qui jusqu'à présent a été attachée à cette mission. Cette défaillance globale des contrôles pourrait appeler une rénovation en profondeur du dispositif.

Bilan du contrôle de la recherche d'emploi

Bien que le code du travail prévoit un ensemble de dispositions précises sur les obligations des demandeurs d'emploi en contrepartie des revenus de remplacement qu'ils reçoivent (indemnisation ou allocations de solidarité) et sur les modalités selon lesquelles s'exerce le contrôle du respect de ces obligations, leur application reste insuffisante et inégale.

Comme le souligne la Cour des comptes, cette inefficacité s'explique en partie par l'architecture institutionnelle du contrôle de la recherche d'emploi, caractérisée par un éclatement de la responsabilité entre trois acteurs distincts : les services de contrôles de la recherche d'emploi (SCRE) placés auprès des DDTEFP, les Assédic et l'ANPE. Cette organisation suppose pour être efficace une forte coordination des acteurs qui a tardé à se mettre en place.

Par ailleurs, la Cour note à juste titre que toutes les conséquences n'ont pas été tirées sur le contrôle de la recherche d'emploi des changements majeurs introduits par la dernière convention d'assurance chômage en matière d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi. La mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND) aurait dû déboucher, dans une logique de « droits et obligations », sur le renforcement des contrôles des demandeurs d'emploi et probablement sur une réorganisation de l'ensemble du système de contrôle.

La mise en place d'un suivi individualisé des demandeurs d'emploi ne s'est cependant pas traduite, jusqu'à présent, par un plus grand nombre de contrôle des demandeurs d'emploi. En revanche, l'augmentation importante du nombre d'entretiens auxquels sont convoqués les demandeurs d'emploi, à

l'ANPE, dans le cadre de l'élaboration, du suivi et de l'actualisation des PAP, se traduit mécaniquement par celle des radiations prononcées par l'ANPE pour non présentation à un entretien, qui constitue de très loin le principal motif de suspension des droits des demandeurs d'emploi.

Dès lors, une évolution en profondeur du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi apparaît nécessaire.

Les voies d'amélioration du contrôle de la recherche d'emploi

Comme le suggère la Cour des comptes, deux grandes voies d'amélioration du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi sont envisageables.

L'amélioration du dispositif existant sans remise en cause profonde de la répartition des pouvoirs et des compétences entre les acteurs

Dans le dispositif actuel, les services du travail (DDTEFP) détiennent le monopole du pouvoir d'exclusion du demandeur d'emploi de son droit au revenu de remplacement. L'ANPE et les Assédic se voient uniquement reconnaître la possibilité de suspendre le versement des allocations de chômage.

La première voie d'amélioration du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi pourrait consister, sans remettre en cause le monopole de l'Etat en matière d'exclusion, à améliorer la coopération des trois acteurs intervenant dans le contrôle de la recherche d'emploi et à apporter quelques aménagements au code du travail de manière à introduire une plus grande progressivité dans l'échelle des sanctions. Il pourrait être envisagé :

- d'une part, une définition plus précise de la notion d'emploi « compatible » au sens de l'article R. 351-28 et ne pouvant être refusé sans motif légitime, à l'exemple des mesures mises en œuvre dans plusieurs pays européens (Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne) dans le cadre de réformes des services de l'emploi.*
- d'autre part, un aménagement de l'échelle des sanctions prononcées en cas de refus injustifié d'un emploi ou d'une formation ou d'absence d'actes positifs de recherche d'emploi : le dispositif actuel ne prévoit que l'avertissement ou l'exclusion temporaire ou définitive des droits et pourrait être complété par des possibilités de diminution progressive des allocations.*

La systématisation des contrôles à certaines échéances précises pourrait également être étudiée.

Une modification de l'architecture institutionnelle du contrôle de la recherche d'emploi

La solution alternative consisterait à revoir en profondeur la répartition des compétences entre les trois acteurs intervenant dans le contrôle de la recherche d'emploi en renforçant le rôle des institutions qui sont au contact direct du demandeur d'emploi et qui assure le suivi de ses démarches ou des actions qui lui sont prescrites dans le cadre du programme PAP/ND.

Ces deux grandes hypothèses devront être étudiées à la lumière des conclusions du rapport demandé par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité à M. Marimbert, qui a été chargé de formuler des propositions destinées à favoriser le rapprochement des différents acteurs de la politique de l'emploi, et notamment une meilleure coordination entre l'ANPE et l'Unédic.

**RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL
ET DE LA SOLIDARITÉ**

I - Les actions entreprises pour améliorer le contrôle de la recherche d'emploi

L'examen de la période 1999-2001 amène la Cour à porter une appréciation globale négative sur le fonctionnement du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi.

Toutefois, la Cour a relevé à maintes reprises les efforts engagés à l'initiative de l'administration centrale, notamment depuis 2002, dans le prolongement de la convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001 et de la convention Etat-ANPE-Unédic du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi. Dans ce nouveau contexte, caractérisé par la mise en place du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), qui impliquait que le projet d'action personnalisé (PAP) soit l'objet d'un suivi permettant d'apprécier le respect des engagements pris par les demandeurs d'emploi indemnisés, la coordination des services chargés du contrôle de la recherche prenait une importance nouvelle.

Les efforts entrepris par l'Etat et les progrès réalisés dont la Cour fait état illustrent cette évolution positive, certes tardive mais désormais réellement engagée, du contrôle de la recherche d'emploi, face à des enjeux récemment renouvelés.

Les travaux en cours pour instaurer un système d'information performant, les actions de formation de l'encadrement et des contrôleurs du

travail ainsi que le développement d'un partenariat entre la DDTEFP, l'ANPE et l'Assédic illustrent les efforts entrepris, dans un contexte budgétaire difficile qui conditionne le délai de réalisation de ces actions.

Les systèmes d'information

L'administration centrale, consciente du caractère limité et totalement insuffisant de l'application informatique LICRE utilisée par les services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE), travaille à l'amélioration de cet outil.

Ainsi, la convention qui précise ces échanges d'informations est-elle actuellement en cours de renégociation. La nouvelle convention sera conclue entre l'Etat, l'ANPE et l'Unédic. Elle permettra de clarifier les obligations respectives des trois institutions, sécurisera les échanges d'informations entre le ministère et l'ANPE et améliorera l'efficacité de l'application utilisée par les DDTEFP.

Par ailleurs, le ministère a lancé des travaux d'études en vue de créer un outil complémentaire permettant de couvrir les fonctions qui ne sont actuellement pas assurées par LICRE (traitant des auto-saisines, gestion des convocations, suivi des décisions). La maquette préfigurant ce nouvel outil a été réalisée en septembre 2003. Sous réserve des disponibilités budgétaires, un prototype sera élaboré en collaboration avec l'Unédic au cours du 1^{er} semestre 2004 et une première version pourra être testée par les services déconcentrés à la fin de l'année 2004.

La formation des services de contrôle

Des modules de formation ont été élaborés au début de l'année 2003, afin de compléter l'offre de formation qui avait été proposée à l'automne 2002 aux agents d'encadrement. Ils portent sur quatre thèmes : le positionnement du SCRE ; la décision administrative ; le système d'informations ; l'entretien de contrôle de la recherche d'emploi. Ils concourent notamment à rapprocher les pratiques des services des différents départements.

Ce dernier module a pour objectif de pallier une carence, justement relevée par la Cour : il permettra de mieux former les contrôleurs aux techniques d'entretien. Une amélioration du contrôle dans ses aspects qualitatif et quantitatif devrait résulter de ce module.

Pour 2004, la DGEFP a demandé à l'INTEFP d'inscrire ces modules dans le cadre du plan national de formation, afin d'offrir la possibilité de les suivre à un grand nombre d'agents des services du contrôle.

Enfin, dans l'attente de ces formations, la DGEFP a réuni le 24 juin 2003 l'ensemble des responsables des SCRE pour les informer des évolutions

récentes concernant les règles juridiques et les systèmes d'informations. Cette réunion a permis de faire le point avec eux sur la coopération avec l'ANPE et les Assédic.

La coopération entre l'Etat, l'ANPE et les Assédic

La Cour reconnaît la nette amélioration dans l'élaboration et la conclusion des conventions tripartites départementales tout en soulignant les insuffisances sur la mise en œuvre du PARE.

Toutefois, il convient de relever que le passage de 34 conventions au 31 août 1999 à 63 conventions signées au titre de l'année 2003 atteste d'une tendance encourageante pour la mise en œuvre d'un véritable partenariat entre DDTEFP, ANPE et Assedic.

Le délai de traitement par les DDTEFP des dossiers transmis par les Assédic

La Cour souligne le non-respect par les DDTEFP du délai de traitement de 60 jours prévu, pour les signalements Assédic, par la convention Etat-Unédic-ANPE du 13 juin 2001.

Pour la période juin-août 2003, l'indicateur spécifique mis en place par la DGEFP montre au contraire que 80 % des dossiers transmis par les Assédic aux DDTEFP ont été traités dans le cadre de ce délai de 60 jours. Par ailleurs, l'objectif de respect de ce délai figurait dans la directive nationale d'orientation du ministère des affaires sociales pour 2003 adressée aux services déconcentrés en janvier 2003.

II - La question de la répartition des compétences de contrôle

Les faiblesses du contrôle ne sont pas le seul fait de l'Etat, et résultent essentiellement d'un défaut de coordination entre les différents acteurs concernés.

La carence des SCRE s'agissant du contrôle des bénéficiaires de l'ARE, point important souligné par la Cour, n'est pas l'expression d'un choix délibéré en faveur du contrôle des seules allocations financées par l'Etat, mais résulte des dysfonctionnements persistants dans la mise en œuvre du suivi du PAP par les Assedic.

En effet, dans de nombreux départements, et contrairement à ce que prévoit la convention conclue le 13 juin 2001 entre l'Etat, l'Unedic et l'ANPE (article 11), les dossiers adressés par les Assedic au DDTEFP ne comptent que peu d'indications des éléments de droit ou de fait qui ont conduit l'Assedic à transmettre le dossier du demandeur d'emploi. Cette situation ne favorise pas un traitement rapide par la DDTEFP des dossiers

transmis par l'Assedic et explique la prédominance de l'auto-saisine par la DDTEFP. Cette observation peut également expliquer que le taux de sévérité ne soit pas significativement différent selon l'origine de la saisine.

En outre, le nombre de signalements réalisés par l'Assedic auprès des DDTEFP reste limité plus de deux ans après la mise en œuvre du PARE (entre 900 et 1 450 par mois sur l'ensemble du territoire).

III - Les améliorations envisagées

La Cour souligne la nécessité d'une évolution profonde du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi. Le ministère des affaires sociales partage cette analyse et engagera prochainement cette réflexion, en lien avec les partenaires sociaux, dans le cadre plus global de l'évolution du marché du travail et notamment des relations entre les principaux opérateurs intervenant sur ce marché.

Au-delà de la question qu'évoque la Cour du transfert de la compétence détenue aujourd'hui par l'Etat, cette réflexion devra porter en priorité sur les moyens juridiques confiés aux services de contrôle et le renforcement des modalités de coopération entre l'Etat, le régime d'assurance chômage et l'ANPE. Cette réflexion s'appuiera sur les conclusions de la mission confiée à M. Marimbert sur le rapprochement entre l'ANPE, l'Unedic et les collectivités locales.

L'efficacité et la qualité du dispositif de contrôle impliquent avant tout que les services compétents disposent d'instruments juridiques plus précis.

La Cour a souligné le caractère insuffisamment gradué de l'échelle de sanctions actuellement utilisée, qui privilégie la privation définitive des droits à des sanctions plus systématiques mais de courte durée. En raison du large pouvoir d'appréciation dévolu aux services de contrôle, les sanctions sont également appliquées de façon différente suivant les départements. Cette situation explique en grande partie la faiblesse du taux de sévérité et les disparités locales. De nombreux Etats de l'Union européenne (en particulier l'Espagne et l'Allemagne) ont en revanche développé une gamme de sanctions plus large, qui garantit le respect du principe de proportionnalité entre la sanction et les faits.

Une réflexion doit être ainsi menée de façon à assurer un traitement équitable des allocataires sanctionnés.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNEDIC

L'Unédic partage l'approche de la Cour sur la question du contrôle de la recherche de l'emploi. En effet, le versement d'indemnités sous les conditions prévues par les textes ainsi que le suivi individualisé des demandeurs d'emploi, récemment encore rappelé comme un objectif par les partenaires sociaux, ont pour corollaire l'exigence minimale de la recherche de l'emploi.

L'Unédic souligne également que, sans être une variable de gestion, les suites données au contrôle de la recherche d'emploi constituent un des éléments de l'équilibre financier du régime d'indemnisation.

Ceci implique une coopération efficace des organismes habilités à traiter cette question et une rigueur dans la réponse apportée par les DDTEFP (directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation Professionnelle), seules habilitées à sanctionner.

L'Unédic pour ce qui la concerne, partage les analyses de la Cour sous les précisions suivantes mais ne peut se prononcer sur les constats et appréciations relatifs à d'autres organismes.

La mise en place de la coopération entre l'Etat, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les Assédic

La Cour relève qu'au 31 août 1999, seules 34 conventions tripartites départementales étaient signées et 63 à fin 2002 ; les autres conventions étaient en cours d'élaboration dans le cadre de séminaires inter-institutionnels organisés fin 2002 avec les représentants locaux des trois organismes concernés et consacrés au thème examiné par la Cour.

Ces séminaires avaient en effet pour objectifs, au-delà des aspects de création et partage d'une culture commune, de renforcer la coordination au plan local en ce domaine et de définir la stratégie locale du contrôle de la recherche d'emploi pour 2003 et les années à venir.

L'intégration des conséquences de l'évolution de la réglementation de l'assurance-chômage décidée fin 2002 par les partenaires sociaux et portant en particulier sur le suivi du PARE (projet d'aide au retour à l'emploi) et du PAP (programme d'action personnalisée) ainsi que la recherche de l'emploi a eu pour conséquence de différer la signature des conventions tripartites locales ; il a fallu, préalablement, mettre en accord les conventions nationales.

A la fin du premier semestre 2003, tous les départements étaient couverts par une convention.

La baisse des signalements des Assédic

Elle résulte de plusieurs facteurs :

• *Pour l'année 2001, elle est due en grande partie aux délais constatés dans l'agrément de la nouvelle convention instituant le PARE et le PAP et dans la conclusion des conventions tripartites nationales et locales dont il vient d'être fait état.*

De plus, la mise en œuvre de toutes ces décisions nécessitant de nouveaux modes d'actions ou de nouveaux moyens (en particulier des programmes informatiques) n'a pu intervenir qu'au début de 2002, ce qui explique les chiffres constatés par la Cour pour cette année.

Cependant, toutes les actions concernant le PARE ont eu pour conséquence de créer un nouveau contexte dans lequel s'inscrivent les relations DDTEFP/ANPE/Assédic. C'est l'une des raisons qui expliquent l'augmentation constatée par la Cour des saisines de la DDTEFP par les Assédic (multiplication par 6 entre le 1^{er} et 2^{ème} semestre 2002, avec pour conséquence l'allongement des délais de décisions des SCRE).

• *Outre les explications figurant ci-dessus, le volume des signalements des Assédic aux DDTEFP dépend également des suites que ces dernières leur donnent.*

La Cour relève que les signalements ne donnant pas lieu à sanction représentent 75 % de la totalité. L'Unédic tient à souligner, avec la Cour, que "le taux de sévérité" réelle doit être d'un niveau plus significatif. L'évolution observée concernant les décisions des DDTEFP, suite à saisine des Assédic, doit permettre de consolider leurs pratiques sous la réserve du développement des moyens des SCRE, en particulier informatiques.

Des constats de l'assurance-chômage, il résulte que les sanctions décidées par les DDTEFP concernent, dans leur très grande majorité, des dossiers de fraudes ou de cumul des allocations avec un travail non déclaré.

Si l'on se réfère aux éléments en notre possession, les sanctions ne sont dûes qu'en faible partie aux signalements des Assédic dans le cadre du suivi du PARE-PAP en 2002. Seules 4,5 % des saisines de la DDTEFP pour absence à une deuxième convocation ou doutes sur la recherche d'un emploi après entretien par les Assédic, sur le deuxième semestre 2002, ont pour conséquence une radiation définitive ou une suspension provisoire des prestations.

S'il est normal que dans le cadre de fonctions décentralisées les chiffres puissent être différents, l'Unédic ne peut que s'étonner de l'importance anormale des écarts locaux constatés par la Cour en matière de "taux de sévérité des décisions prises par les DDTEFP suite à saisines des Assédic". Pour viser à une plus grande égalité de traitement des demandeurs

d'emploi, il serait nécessaire d'analyser ces écarts et leurs causes, en vue de procéder à une harmonisation. L'Unédic y prêterait volontiers sa contribution.

Les entretiens physiques

La Cour constate la différence, en 2002, entre l'objectif de 53 989 convocations à réaliser par les Assédic et le nombre d'entretiens réalisés (39 073). Elle résulte de l'absentéisme aux convocations ; ce dernier est le plus souvent justifié par une cessation d'inscription comme demandeur d'emploi, ce qui démontre que l'objectif de la reprise d'un emploi a été atteint.

Afin d'éviter toute erreur d'appréciation, l'objectif fixé aux Assédic pour 2003 a été redéfini puisque la statistique prend maintenant en compte les "entretiens effectivement réalisés".



En conclusion, la mise en œuvre du PARE a amené des changements très importants dans les relations entre les trois partenaires du secteur de l'emploi (Unédic, ANPE, DDTEFP), ce qui a eu des conséquences notamment sur le contrôle de la recherche de l'emploi. L'Unédic souhaite mettre en œuvre avec ses deux partenaires un système juste et efficace ; dans cette optique, une harmonisation tant sur les objectifs que les procédures ou les moyens reste à réaliser.

Cette voie est pour l'Unédic corollaire de l'harmonisation mise en œuvre, par les Assédic, dans le domaine des aides financières du PARE et le suivi des demandeurs d'emploi.