

COUR DES COMPTES

Synthèse

du **Rapport public thématique**

Mars 2006

L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi

Avertissement

Le présent rapport est destiné à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Il est rappelé que les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles.

Sommaire

Présentation	5
1 Une organisation inadaptée	7
L'accueil des demandeurs d'emploi	7
La mise en oeuvre du PARE	8
Les politiques actives	11
2 La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs	17
Les outils d'information	17
Les moyens d'action	19
Le dispositif d'évaluation	23

Présentation

Le régime d'indemnisation du chômage a été institué en 1959 par les partenaires sociaux, qui en assurent la gestion au sein d'organismes de statut associatif : l'Unédic et les Assédict. Les conditions d'indemnisation et les modalités de leur financement sont fixées par des conventions, négociées par les partenaires sociaux gestionnaires du régime et agréées par l'Etat.

Une agence publique, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), s'occupe de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en vue de leur réinsertion sur le marché de l'emploi. Jusqu'à une période récente, ces deux réseaux n'entretenaient que peu de rapports.

Au fil des années, dans un contexte marqué par un chômage élevé, l'assurance chômage a vu ses missions élargies et diversifiées. Mais cette évolution qui n'a pas été accompagnée d'un aménagement parallèle des relations entre les deux opérateurs et d'une redéfinition des pouvoirs conférés à l'assurance chômage ne s'est pas traduite par une amélioration sensible des conditions de suivi des demandeurs d'emploi.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a affirmé la place des institutions de l'assurance chômage dans le "premier cercle" des acteurs de la politique de l'emploi, aux côtés de l'Etat et de l'ANPE. Elle supprime le monopole de cette agence et prévoit la mise en place d'instruments de collaboration souples parmi lesquels les maisons de l'emploi et le dossier unique du demandeur d'emploi.

La Cour, après avoir dressé le bilan des évolutions intervenues depuis 1997 et constaté les nombreux dysfonctionnements qui découlaient d'une organisation inadaptée, formule des recommandations pour que les dispositions de la loi portent tous leurs effets. ■

1 Une organisation inadaptée

L'accueil des demandeurs d'emploi

Depuis janvier 1997, les personnes privées d'emploi doivent effectuer leur première démarche auprès des Assédic, qu'elles aient ou non vocation à être indemnisées. En décembre 2005, les demandeurs d'emploi inscrits étaient deux fois plus nombreux que les demandeurs d'emplois indemnisés par l'assurance chômage.

Les Assédic se sont organisées pour faire face à cette nouvelle mission, dont le coût financier n'a été que partiellement compensé par des versements de l'Etat et de l'ANPE.

Les incohérences dans les implantations géographiques

Les demandeurs d'emploi étaient jusque-là accueillis dans les 800 agences locales pour l'emploi (ALE). L'assurance chômage, qui ne disposait que de 420 antennes Assédic en a créé 250 nouvelles, le coût de l'opération s'élevant à 257,7 M€. Or, pas une seule de ces antennes n'a été installée sur le même site qu'une agence locale pour l'emploi existante. En conséquence, 800 agences

locales pour l'emploi et près de 700 antennes Assédic coexistent aujourd'hui sans une seule implantation commune. Ces implantations sont, dans la même ville, souvent éloignées, lorsqu'elles ne sont pas dans des villes différentes.

Les maisons de l'emploi : mise en commun des compétences ou nouvel échelon administratif ?

Le plan de cohésion sociale mis en oeuvre par la loi du 18 janvier 2005 prévoit la création de 300 maisons de l'emploi, dont l'objet est de regrouper dans un lieu unique des services diversifiés en relation avec l'emploi.

Cette offre de service élargie devrait, outre l'Etat, l'ANPE et l'assurance chômage, regrouper tous les acteurs de la politique de l'emploi : collectivités locales, associations (missions locales), organismes de formation.

A la fin de l'année 2005, 103 projets avaient été labellisés, et une réflexion d'ensemble avait été menée sur le devenir des implantations existantes. Aucune étude n'a cependant été engagée sur les possibilités de démultiplier les services sans créer des implantations nouvelles, notamment par une meilleure utilisation des outils informatiques.

La mise en oeuvre du PARE

Le parcours du demandeur d'emploi est devenu plus complexe

Les principes du PARE-PAP

Le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) s'adresse aux demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage. Il a été mis en œuvre à partir de juillet 2001. L'ANPE a introduit dans le même temps pour tous les demandeurs son nouveau "programme d'action personnalisé pour un nouveau départ". Les principales innovations de ces dispositifs sont :

- un suivi permanent par l'ANPE de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non par l'assurance chômage, dans le cadre d'un projet d'action personnalisé (PAP) ;

- une activation des dépenses de l'assurance chômage par le financement de mesures d'aide et d'accompagnement des demandeurs indemnisés, l'assurance chômage prenant à sa charge le financement de 3 650 emplois à l'ANPE ;

- une collaboration obligée entre l'assurance chômage et l'ANPE pour la gestion du parcours des demandeurs indemnisés ;

- la suppression de la dégressivité des indemnités en vigueur depuis 1993.

L'assurance chômage a intensifié son suivi

L'introduction du PARE a conduit l'Unédic et les Assédic à considérer qu'elles devaient s'impliquer plus qu'auparavant dans le suivi et le contrôle des demandeurs d'emploi. L'entretien d'inscription est devenu plus dense. Il est complété, pour les allocataires des Assédic, par des entretiens de suivi des conditions d'exécution du PARE. Ces entretiens concernent un nombre fortement croissant de personnes et une fraction de plus en plus grande des allocataires atteignant une échéance semestrielle de leur indemnisation : 10 % en 2003, 20 % en 2004 et 30 % en 2005.

L'accumulation du nombre d'informations à délivrer au cours de l'entretien d'inscription, qui dure environ trente minutes, limite toutefois l'efficacité de la démarche du conseiller. Les informations relatives aux aides qui peuvent être apportées par l'Assédic dans le cadre du PARE, mais qui doivent être prescrites par un conseiller de l'ANPE, sont particulièrement mal comprises par les demandeurs d'emploi.

Pour tenter de résoudre ces difficultés, l'Unédic a élaboré et testé un projet de premier entretien enrichi

Une organisation inadaptée

(PEE) qui permet, dès l'entretien d'inscription, d'orienter le demandeur d'emploi vers l'agence locale pour l'emploi compétente.

L'ANPE est demeurée seule compétente pour prescrire des mesures

Dans le cadre du PARE, l'ANPE est devenue le passage obligé des allocataires de l'assurance chômage, qui doivent élaborer avec un conseiller pour l'emploi un projet d'action personnalisé.

Les services de l'Agence peuvent dispenser eux-mêmes les prestations, les sous-traiter (neuf types de prestations sur dix-sept sont entièrement sous-traitées), ou confier le soin de la mise en œuvre du PARE-PAP à des co-traitants.

Dans cette dernière configuration, le demandeur d'emploi est conduit à suivre un parcours qui, de l'Assédic, le conduit à l'ANPE pour aller ensuite chez un co-traitant avant d'éventuellement revenir à l'ANPE et à l'Assédic, six mois après, pour d'autres entretiens. Au total, il peut s'écouler deux mois entre la présentation à l'Assédic et le premier rendez-vous chez le co-traitant.

Cette procédure ralentit excessivement la prise en charge des demandeurs d'emploi. Ainsi, en 2003, un délai de huit semaines était en moyenne constaté entre l'inscription du demandeur d'emploi à l'Assédic et sa réception par l'un des co-traitants, l'association pour l'emploi des cadres (APEC) : cela équivalait à près de 20 %

de la durée moyenne d'indemnisation par l'assurance chômage. Une nouvelle procédure, visant à réduire ce délai, a été mise en place à compter de 2004. Elle ne s'appliquait toutefois qu'aux seuls demandeurs orientés vers l'APEC, et non pas à ceux relevant des deux autres réseaux de co-traitants.

Le premier entretien à l'ANPE devait se tenir dans les 20 jours de l'entretien d'inscription en Assédic. Pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, il a été constaté que ce délai était dépassé, selon les mois, dans 15 à 30 % des cas. L'accord tripartite en préparation à la fin de 2005 ramène ce délai maximum à huit jours.

Les outils communs ont fait défaut

La coordination de l'ANPE et des Assédic pour gérer les nouvelles aides à la formation financées par l'assurance chômage a été particulièrement malaisée. Au début de 2003, les deux réseaux constataient que les conseillers de l'ANPE connaissaient mal l'offre de formation financée par les Assédic. La mise en œuvre des procédures de gestion des demandes d'aide et des stages, qui impliquait une répartition des tâches et des échanges d'information entre les Assédic et l'ANPE, se traduisait par des taux élevés d'erreurs de saisie : 60 % des dossiers d'aide avaient dû faire l'objet de modifications ou de nouvelles saisies. Des initiatives ont été prises pour traiter ces problèmes

Une organisation inadaptée

avec, notamment, la mise en place d'une base de données sur l'offre de formation, OFAA', commune aux deux réseaux. Cet outil n'a pu toutefois être mis en place qu'en 2005.

Des initiatives locales de coordination se sont heurtées à des obstacles pratiques

Certaines Assédic ont cherché, en liaison étroite avec les ALE, à simplifier les opérations d'inscription et à coordonner les entretiens de suivi à six mois. Les premières évaluations de ces différentes initiatives font apparaître des avantages indéniables. L'intervention commune auprès des demandeurs d'emploi a permis de renforcer la cohérence des actions des deux réseaux en matière de reclassement et d'élaborer des règles plus homogènes en matière de contrôle de la recherche d'emploi.

Cependant, les deux réseaux ont un mode de décompte différent de la période de référence de six mois ce qui rend difficile l'établissement des listes communes de demandeurs d'emploi à convoquer. L'extension des expériences d'entretien semestriel programmé en commun en est ralentie.

Le volume des flux à traiter a pesé sur la qualité des prescriptions

Une croissance très forte du nombre d'entretiens

Le PARE-PAP retient le principe d'un suivi régulier de tous les demandeurs d'emploi sous la forme d'entretiens semestriels en ALE pendant toute la durée du chômage. La décision d'intégrer rapidement dans ce dispositif les demandeurs inscrits avant le 1er juillet 2001 a entraîné une forte progression des prestations et en premier lieu des entretiens. Le nombre d'entretiens à réaliser a pesé sur l'organisation du travail dans les agences locales et la qualité de l'entretien s'en est ressentie.

La gestion des flux est venue perturber la mise en œuvre de l'offre de service

Le développement des autres actions du PARE a été organisé sur la base d'une répartition des demandeurs d'emploi déterminée lors du premier entretien entre quatre "offres de service", adaptées aux difficultés propres des demandeurs d'emploi, allant

du simple accès à l'information à des modalités d'accompagnement renforcé.

La mise en œuvre du dispositif des offres de service et des prestations a fait apparaître diverses incohérences. Certaines normes indicatives de prestations à réaliser aux différentes phases du PAP étaient incompatibles avec les objectifs annuels globaux de volume de ces mêmes prestations. De surcroît, le classement des demandeurs d'emploi en offres ou niveaux de service s'est révélé peu cohérent avec la répartition réelle des prestations. Une part substantielle des prestations dites "d'accompagnement renforcé", qui devaient être réservées, en principe aux demandeurs classés en offre de service 3 ou 4 (accompagnement renforcé, accompagnement social) bénéficient à des demandeurs classés en offre de service 1 (libre accès) ou 2 (appui individualisé).

Le recours tardif à des techniques de profilage.

En juillet 2004, il a été décidé de mener des travaux communs pour faire évoluer le PARE-PAP en construisant une nouvelle offre de service différenciée selon les profils et en repérant mieux les demandeurs autonomes et employables afin de les inciter à rechercher activement un emploi dès le premier entretien. Des expérimentations ont été lancées en mai

2005, les Assédic proposant un premier profilage qui est ensuite confirmé par le conseiller de l'ANPE.

Les relations financières liées au PARE doivent être précisées

Les dépenses actives de l'assurance chômage au titre du PARE ont représenté près de 1 Md€ en 2004. Une grande partie d'entre elles, 55 % en 2004, transite par l'ANPE. La justification des facturations de l'ANPE à l'Unédic a soulevé des difficultés, notamment en ce qui concerne les sommes engagées par les co-traitants.

Les politiques actives

Les aides financières : une plus grande souplesse est à rechercher

Dans le cadre du PARE, l'assurance chômage finance diverses mesures en faveur du retour à l'emploi : l'aide dégressive à l'employeur, l'aide à la mobilité géographique et les aides à la formation. Des enveloppes financières annuelles sont fixées pour ces trois types d'intervention. Un déséquilibre a été constaté, dans certaines Assédic, entre les enveloppes et les besoins, surtout

Une organisation inadaptée

pour l'aide dégressive à l'employeur. Ce déséquilibre n'a pu être corrigé rapidement compte tenu de la rigidité des procédures.

Un nouvel acteur de la formation professionnelle

Un recentrage vers les formations conventionnées

Les Assédic peuvent financer trois types de formation : les formations préalables à l'embauche, qui visent à répondre à des besoins déjà identifiés, les formations sélectionnées par homologation, pour lesquelles l'assurance chômage est seulement cofinancier et les formations sélectionnées par concours financiers, ou formations conventionnées, dont l'assurance chômage assure seule le financement.

Au sein des enveloppes financières (320 M€ en 2004) la répartition entre formations homologuées et formations conventionnées s'est modifiée au bénéfice de ces dernières (43,5 % des crédits engagés en 2004). L'analyse du nombre des bénéficiaires traduit la même tendance. L'organisation des formations conventionnées demande une plus grande implication des partenaires sociaux et certaines Assédic peinent à s'orienter résolument dans cette voie.

En termes de reclassement, les formations conventionnées donnent cependant de meilleurs résultats que les formations homologuées, les meilleures performances revenant aux formations préalables à l'embauche.

Un rôle actif dans la définition des politiques régionales

Avec un taux de financement qui peut atteindre 15 % des financements publics de la formation, les Assédic deviennent, au niveau régional, de véritables acteurs. Une concertation régionale, associant souvent l'ANPE, a été mise en place et certaines Assédic ont organisé la complémentarité de leurs aides en imposant un taux minimal de financement public au titre des formations homologuées.

Les interventions directes sur le marché du travail : un domaine à explorer

Alors que le monopole de l'ANPE subsistait, l'assurance chômage a souhaité monter à titre expérimental, deux opérations de reclassement, dont la réalisation a été confiée à des sociétés étrangères.

L'objectif poursuivi était un reclassement plus rapide des demandeurs d'emploi présentant un risque de chômage de longue durée, permettant la réduction des dépenses de l'assurance chômage. Le modèle

d'équilibre financier correspondant, nécessaire au suivi de l'expérience, n'a cependant pas fait l'objet d'une définition suffisante. Les expérimentations se sont révélées coûteuses mais ont permis de mettre en évidence l'intérêt d'une prise en charge précoce des demandeurs les plus éloignés de l'emploi.

L'ANPE a souhaité mener, avec ses propres moyens une expérimentation similaire sur deux sites, appelée "objectif entreprise". Au vu des premiers résultats connus, qui vont dans le même sens que ceux des expérimentations Assédic, l'agence a décidé d'étendre l'expérimentation à toute l'Ile-de-France à raison d'un site par département.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

En ce qui concerne les relations entre les réseaux de l'assurance chômage et de l'ANPE

→ Clarifier le concept de “maisons de l'emploi” au vu de réflexions d'ensemble sur les implantations géographiques des deux réseaux et sur la démultiplication de l'offre qui peut résulter d'une exploitation commune des données informatiques.

→ Coordonner les politiques immobilières des deux réseaux.

→ Mettre en oeuvre dans les meilleurs délais le dossier unique du demandeur d'emploi pour parvenir à une plus grande transparence de la prescription des mesures d'aide au retour à l'emploi et permettre de mieux apprécier leur impact. L'efficacité du dossier unique repose largement sur l'organisation d'un véritable partage, en temps réel, des informations.

→ Déterminer la date du premier entretien à six mois (PAP 01) de la même manière par l'Assédic et l'ALE.

→ Rendre possible la prescription mesures d'accompagnement indifféremment par l'assurance chômage, par

l'ANPE ou par un co-contractant ou un prestataire agréé, afin d'éviter les déplacements inutiles et les délais excessifs qui retardent d'autant le retour à l'emploi.

→ Assurer la généralisation par l'Unédic et l'ANPE des “bonnes pratiques” que les initiatives de coopération locales entre Assédic et ALE ont fait émerger.

→ Développer des relations directes entre l'assurance chômage et ses co-contractants pour les actions qu'elle finance.

→ Développer les techniques dites de profilage pour permettre une prise en charge rapide de ceux qui en ont le plus besoin, favoriser une utilisation optimale des besoins disponibles et limiter les inconvénients qui résultent de suivis de masse : retards dans les rendez-vous, faible disponibilité des conseillers.

→ Rendre pleinement opérationnelle dans toutes les régions la base de données commune sur l'offre de formation, OFAA'.

→ Pour l'ANPE, se donner les moyens de rendre compte de façon adéquate des dépenses qu'elle engage pour le compte de l'assurance chômage.

Une organisation inadaptée

En ce qui concerne le développement des politiques actives

→ Assouplir le mode d'allocation des moyens accordés aux Assédic dans le cadre du PARE pour mieux s'adapter aux réalités du terrain. Cet assouplissement pourrait s'inspirer des évolutions en cours pour les aides de l'Etat, qui conduisent à mettre à la disposition des préfets de région une enveloppe unique régionale dont ils fixent les conditions d'emploi.

→ Faire progresser la part des formations conventionnées destinées à répondre à des besoins immédiats non satisfaits.

→ Améliorer les résultats des actions de formation préalables à l'embauche par une meilleure connaissance et une meilleure sélection des besoins, ainsi que par un engagement plus fort des employeurs à respecter leurs promesses d'embauche et des stagiaires à reprendre du travail sur les postes pour lesquels ils ont été formés.

→ Conserver un espace dédié à l'expérimentation : les expérimentations doivent être menées dans un cadre juridique plus précis et faire l'objet d'évaluations permettant d'en tirer des conclusions utiles.

2 La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Les outils d'information

Le projet GEODE

L'ANPE, juridiquement responsable de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, a confié à l'Unédic la gestion opérationnelle et la maintenance du seul fichier actuellement commun, "GIDE 1 bis".

Au milieu des années 1990, l'ANPE a souhaité développer un système d'information autonome et opté pour une solution technique qui aurait entraîné la disparition du seul fichier commun.

L'abandon de GEODE, annoncé le 14 septembre 2005 par le directeur général de l'ANPE est, en dépit de l'importance des dépenses engagées (118,4 M€ à comparer au devis initial de 26 M€), une mesure justifiée, la poursuite du projet étant totalement incompatible avec les objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale, notamment en ce qui concerne

le dossier unique du demandeur d'emploi.

La liste des demandeurs d'emploi

Lors de leur inscription, les demandeurs d'emploi sont classés dans l'une des huit catégories réglementaires définies par l'arrêté du 5 février 1992 à partir d'un double critère : la nature de l'emploi recherché (temps plein ou partiel, contrat à durée déterminée ou indéterminée) et la disponibilité de la personne.

La structure de la liste ne correspond qu'imparfaitement aux besoins de utilisateurs

L'ANPE, en particulier, considère que la liste ne répond pas à ses besoins centrés sur la disponibilité des demandeurs d'emploi et s'est dotée en interne d'outils qui lui permettent, a posteriori, de suivre plus précisément les seuls demandeurs totalement privés d'emploi (catégories 1, 2 et 3 sans activité réduite).

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Le ministère de l'emploi, depuis novembre 2004, publie trimestriellement des indicateurs complémentaires aux chiffres mensuels tirés de la liste et en particulier un indicateur proche de la définition du chômage retenue par le Bureau international du travail (BIT).

Les conditions d'actualisation de la liste sont peu fiables

L'actualisation de la liste résulte d'une déclaration du demandeur d'emploi, soit dans le cadre du suivi mensuel systématique par la déclaration de situation mensuelle (DSM) soit, en cours de mois, au moyen d'un avis de changement de situation (ACS).

La prédominance de la DSM - 10 % seulement des changements de situation font l'objet d'un ACS - entraîne une perte d'information. Les demandeurs d'emploi sont peu incités à répondre à l'obligation de signaler leurs changements de situation dans les 72 heures. D'une part, le non-respect de cette obligation n'est assorti d'aucune sanction, d'autre part, les demandeurs d'emploi reprenant une activité hésitent à le signaler immédiatement, cet emploi pouvant être précaire dans ses premiers jours. Ils attendent alors la prochaine actualisation mensuelle, voire la suivante, pour signaler leur changement de situation. Il en va de même pour les demandeurs d'emploi qui suivent une formation.

Le système d'assurance chômage étant déclaratif et l'Unédic n'étant pas investie des mêmes pouvoirs de contrôle que les organismes de sécurité sociale, il ne pourra être remédié aux difficultés constatées que par une politique généralisée de croisement des fichiers.

Les motifs de sortie sont mal connus

Les sorties annuelles de la liste pour reprise d'emploi déclarée se situent autour de 1,5 à 2 millions de personnes, mais leur volume réel est certainement plus important : ainsi, toutes les personnes radiées pour n'avoir pas actualisé leur activité, qui peuvent représenter jusqu'à 40 % des sorties, sont considérées comme des sorties pour "autre motif". Les informations disponibles concernant les emplois retrouvés, issues de l'exploitation des documents d'actualisation, sont donc très fragmentaires. Les données corrigées de l'ANPE font ressortir que le taux de "sous-déclaration" des reprises d'emploi est, depuis 2001, constamment voisin de 50 %.

Pour remédier à ces carences, les divers acteurs complètent leurs informations au moyen d'enquêtes spécifiques, mais leurs efforts demeurent dispersés. L'Unédic commande ses propres enquêtes mais ne participe plus à l'enquête trimestrielle commune ANPE/Ministère de l'emploi.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Les moyens d'action

Les allocations gérées pour le compte de l'Etat

Compte tenu de la capacité des institutions de l'assurance chômage à effectuer des paiements de masse et de la performance de leurs moyens informatiques, l'Etat les utilise comme opérateurs pour la gestion et le versement de diverses allocations : allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (FNE), allocations de solidarité spécifique (ASS), contrats "jeune en entreprise" (CJE) notamment.

Les conditions de rémunération du service rendu sont imprécises.

L'assurance chômage est rémunérée par un pourcentage des prestations versées (1 % pour l'allocation spéciale du FNE, 1,5 % pour le CJE et 4 % pour l'ASS). Une facturation reposant sur le coût réel de la gestion, techniquement possible et utilisée par l'Unédic dans ses relations avec les entreprises, aurait le mérite d'apporter plus de transparence dans ce domaine.

Le contrôle des versements demeure formel

Ce sont les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui sont en charge de ces contrôles. Dans le cas des allocations de solidarité, du fait de l'intervention d'un établissement public autonome, le

Fonds de solidarité, la procédure est lourde pour les services déconcentrés et inefficace au regard de ce qui est attendu du contrôle.

La répartition des compétences rend malaisée la récupération des indus

Si elle constate un versement indu, l'Assédic doit d'abord engager une procédure de recouvrement amiable. Les sommes non recouvrées sont signalées à la DDTEFP, et c'est donc l'Etat qui prend ensuite en charge le recouvrement. Le délai accordé pour le recouvrement amiable est très court -15 jours- et les Assédic ne sont pas autorisées à effectuer des relances, alors qu'il est avéré que les chances de récupération sont supérieures pendant la phase amiable.

La réforme de l'allocation de solidarité est toujours en suspens

A la suite d'une intervention télévisée du Président de la République en date du 1er avril 2004, la réforme en cours de l'allocation de solidarité a été suspendue sur certains points.

Le ministère de l'emploi a adressé un simple courriel le 8 avril 2004 à l'Unédic lui donnant instruction de suspendre la réforme limitant la durée de l'ASS "dans l'attente d'une révision de la réforme sur le fond (qui pourrait prendre plusieurs mois)". La réforme se voyait ainsi privée de 80 % des économies attendues.

La réforme de l'ASS est toujours en suspens.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Le recouvrement des cotisations

L'Unédic a amélioré ses performances

Dans son rapport public de 1999, la Cour avait évalué les performances respectives des institutions chargées du recouvrement des cotisations dans le régime d'assurance chômage et dans le régime général de la sécurité sociale. Cette comparaison faisait ressortir pour l'assurance chômage des performances inférieures à celles du régime général. Les nouvelles investigations menées en 2005 permettent de constater d'importantes améliorations dans la gestion du recouvrement par l'assurance chômage, améliorations surtout sensibles pour les contributions principales.

Les difficultés de recouvrement restent importantes pour les contributions dites particulières et notamment pour la principale d'entre elles, la contribution " Delalande " prélevée en cas de licenciement de certains salariés âgés. Avec dix cas d'exemption devenus onze depuis août 2003, quatorze cas de calcul de la contribution, une note technique d'application de quelque trente pages, celle-ci se révèle difficilement gérable.

Des progrès pourraient encore être réalisés si l'usage de moyens de paiement dématérialisés était développé.

L'absence de contrôle des déclarations des employeurs demeure un problème majeur

L'assurance chômage ne dispose pas de pouvoirs de contrôle comparables à ceux des URSSAF et n'a actuellement aucun accès aux résultats de ces contrôles. Dans son rapport public annuel de 1999, la Cour avait déjà recommandé que les informations recueillies par les contrôleurs de l'URSSAF soient communiquées aux institutions de l'assurance chômage ; aucune évolution n'est intervenue sur ce point alors que les sommes susceptibles d'être récupérées se chiffrent à plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Les pouvoirs de contrôle conférés à l'assurance chômage sont particulièrement faibles

Le contrôle de la recherche d'emploi

Le contrôle de la recherche d'emploi relève au premier chef des DDTEFP qui sont également compétentes pour prononcer des sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi qui méconnaissent leurs obligations.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

La Cour a relevé dans le rapport public 2003 l'insuffisance des moyens consacrés par l'Etat au contrôle de la recherche d'emploi et la collaboration insuffisante des différents acteurs (Etat, ANPE, assurance chômage), ce qui pouvait expliquer la faiblesse de l'activité de contrôle et le très faible taux de sanction pour les dossiers traités. L'actualisation réalisée au cours de la présente enquête a montré que la situation n'avait pas progressé et même que la situation des effectifs des services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) s'est plutôt dégradée.

La loi du 18 janvier 2005, complétée par un décret du 2 août 2005 et une circulaire du 5 septembre 2005, a précisé les conditions de maintien du revenu de remplacement au regard de l'obligation de recherche active d'emploi. Ses dispositions resteront lettre morte si les moyens et l'efficacité des SCRE ne sont pas renforcés.

Le contrôle du bien-fondé des demandes d'indemnisation est actuellement très difficile.

Selon l'Unédic, les paiements indus représenteraient chaque année entre 1,8 % et 2 % du montant global des indemnisations.

Actuellement les institutions de l'assurance chômage ne sont pas destinataires des informations qui leur permettraient de mettre en place des

procédures de contrôle efficace. Elles ne disposent pas, en particulier, d'états nominatifs des salariés employés par une entreprise. Des progrès ont déjà été faits dans le domaine du travail temporaire où le croisement entre les fichiers des allocataires et les déclarations des employeurs a permis de détecter des indus représentant 20 % des allocations. Des recoupements entre les fichiers des allocataires et les fichiers des caisses primaires d'assurance maladie en vue de repérer les périodes de maladie existent également.

La transmission par les employeurs affiliés de déclarations nominatives, prévue par le décret du 7 mai 2004, entraînera un progrès considérable. Elle est déjà en œuvre pour les entreprises de spectacles. Mais ces dispositions ne pourront être généralisées à tous les salariés qu'après avis de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et adaptation des systèmes informatiques.

La transmission aux Assédic de l'ensemble des déclarations uniques d'embauche (DUE) effectuées auprès des URSSAF pourrait également constituer une avancée. Ces mesures devraient donner à l'assurance chômage les moyens de lutter efficacement contre des opérations de fraude organisée de grande envergure.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

La situation financière de l'assurance chômage

La situation est fortement déficitaire

L'assurance chômage est gérée selon un système de répartition. Les cotisations et les allocations sont ajustées en fonction de la situation de trésorerie, elle-mêmes largement dépendante de la conjoncture économique.

La suppression de la dégressivité des allocations, décidée lors de la mise en œuvre du PARE, en 2001, à la suite de l'amélioration conjoncturelle constatée en 2000, constitue un exemple très actuel de ce mode de pilotage.

Le retournement de la conjoncture amorcé dès 2001 a provoqué un déséquilibre durable des comptes de l'assurance chômage. Un durcissement des conditions d'indemnisation et une augmentation des cotisations n'ont pas suffi à enrayer cette tendance.

Devant l'ampleur du déficit qui en a résulté, et qui atteignait en montant cumulé, 12,5 Md€ à la fin de 2004, il a été fait appel à l'Etat qui, depuis 2003, a donné sa garantie à trois emprunts obligataires.

Les interventions de l'Etat pèsent sur le résultat

Si l'Etat accepte d'intervenir en cas de difficultés graves, ses interventions peuvent aussi détériorer les résultats financiers de l'assurance chômage. Au cours de la période 2001-2004, les charges résultant de décisions de l'Etat ont représenté 5,7 Md€ soit environ 45 % du déficit consolidé cumulé.

L'une de ces décisions, prise en 2004, a réintégré dans le régime d'indemnisation des demandeurs d'emplois dits "recalculés" qui en étaient sortis au début de cette même année. Son coût pour l'assurance chômage a eu une incidence évaluée à 2,6 Md€ en 2004-2005, dont 1,6 Md€ au titre de 2004.

Les prévisions sont encore trop aléatoires

L'Unédic réalise périodiquement des analyses prospectives sur l'évolution de la situation financière de l'assurance chômage. Au fil des dernières prévisions, l'échéance du retour à l'équilibre a été constamment reportée à une date ultérieure : les prévisions faites en juin 2004 prévoient ce retour pour fin 2008, celles de novembre 2004 pour le début de 2009 et celles de juin 2005 le laissent augurer pour fin 2009 ou début 2010.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Le dispositif d'évaluation

Les faiblesses inhérentes au dispositif

En mettant en place le PARE, les partenaires sociaux avaient prévu que ce programme serait suivi et évalué. Cette démarche nouvelle était ambitieuse. En pratique, toutefois, l'évaluation du PARE, et celle du PAP qui lui est associé, se sont déroulées de façon décevante.

Le contexte dans lequel ce dispositif a été mis en œuvre a accru les difficultés de l'exercice. Le PARE et le PAP ont été introduits au moment même où, après une période favorable, la situation économique commençait à se détériorer. Ils coexistaient avec d'autres politiques générales de lutte contre le chômage et ils succédaient à un autre dispositif d'accompagnement, moins étendu. Leurs effets propres ne pouvaient donc pas être aisément distingués ni mesurés.

Une organisation peu satisfaisante

L'organisation des travaux d'évaluation est demeurée complexe. Les responsabilités ont été diluées entre de multiples niveaux d'intervention. L'évaluation n'a pas été confiée, comme on aurait pu s'y attendre, à une ou à des institutions externes indépendantes : elle demeurait entièrement dirigée et contrôlée par ceux qui avaient conçu le

nouveau dispositif et qui se chargeaient de l'appliquer.

Les garanties d'objectivité des travaux n'ont pas davantage été précisées.

L'ANPE et l'Unédic ont réalisé ces travaux sans mettre en commun leurs informations ni coordonner leurs efforts. Les services de l'Etat n'ont pris qu'assez tardivement des initiatives dans ce domaine. C'est seulement à la fin de 2004 que la DARES a proposé de constituer un groupe de travail largement ouvert pour définir les problématiques, coordonner les travaux et partager les résultats. Celui-ci s'est réuni pour la première fois en janvier 2005.

Pour pouvoir évaluer correctement le PARE-PAP, il fallait disposer de bons instruments d'observation. Des efforts substantiels ont été entrepris pour mobiliser les sources statistiques disponibles. Les indicateurs prévus ont été définis. Ces outils, cependant, n'ont commencé à être produits de façon conjointe par l'ANPE et par l'Unédic qu'à la fin du premier trimestre 2003.

Les indicateurs de suivi mesurent la mise en œuvre des actions du PARE, mais non leurs résultats. Ils ont été complétés par des indicateurs dits "d'efficacité" dont l'exploitation est restée limitée, car ils ne sont guère pertinents pour évaluer les résultats du PARE et du PAP. Les conclusions que l'ANPE et l'Unédic ont pu tirer de ces indicateurs en faveur de l'efficacité du PARE et du PAP ne sont donc pas suffisamment étayées.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Les effets incertains du PARE-PAP

Les évaluations disponibles lors de l'enquête ne fournissent pas de conclusions nettes. Elles suggèrent que le dispositif mis en œuvre à partir de juillet 2001 n'a pu contribuer que de façon très ténue à satisfaire son objectif principal, l'accélération du retour à l'emploi. Une fois les effets de la conjoncture mis à part, on ne distingue pratiquement aucun écart entre les taux de sortie vers l'emploi tels qu'ils auraient résulté du prolongement des comportements antérieurs à la mise en œuvre du PARE-PAP et les taux de sortie observés. En revanche, on observe une baisse forte et très significative de l'activité des demandeurs d'emploi en activité réduite à partir de mai-juin 2001, pratiquement concomitante avec l'introduction du nouveau dispositif. L'explication la plus plausible -mais non testée- de ce phénomène est que la suppression de la dégressivité des allocations d'assurance chômage, à partir de janvier 2001, a amélioré le taux d'indemnisation, réduisant ainsi l'incitation à pratiquer une activité réduite. De nouvelles études menées en 2004 n'ont pas davantage permis d'identifier un impact global significatif du PARE-PAP sur le retour à l'emploi.

L'évaluation des résultats de diverses prestations du PARE-PAP fournit des conclusions plus encourageantes. Ces analyses de l'impact des prestations gardent cependant une portée limitée. Elles donnent surtout des informations sur l'efficacité relative des prestations les unes par rapport aux autres. L'action bénéfique d'une prestation sur une catégorie de demandeurs d'emploi peut réduire les chances de retour à l'emploi d'une autre catégorie. Les résultats positifs de l'évaluation d'une mesure n'autorisent donc pas à conclure que le dispositif PARE-PAP est efficace dans sa totalité ni que cette mesure doit être généralisée.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Recommandations

En ce qui concerne les outils d'information communs

→ Une réflexion de fond doit être engagée sur la structure de la liste des demandeurs d'emploi. Les catégories actuelles de demandeurs d'emploi ne reflètent plus de manière fidèle la réalité du marché de l'emploi et la variété des situations individuelles (activité réduite, création d'entreprise). La multiplication des indicateurs ne peut apporter une solution à ce problème.

→ L'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi doit être rendue plus fiable : la conduite d'enquêtes précises, périodiques et communes aux trois partenaires, Etat, ANPE et Unédic, doit être complétée par la mise en commun des informations disponibles sur des supports adaptés et modernes.

→ L'Etat, l'ANPE et l'Unédic doivent mettre en commun leurs moyens afin que les informations disponibles répondent de la manière la plus complète possible aux attentes de tous les utilisateurs.

→ Les transferts financiers entre l'Unédic et l'ANPE liés à la gestion de la liste doivent être clarifiés.

→ Après l'abandon du projet GEODE, il appartient aux deux opérateurs de mettre en place dans les meilleurs délais le système d'information commun indispensable au bon fonctionnement du dispositif, comme ils l'ont annoncé.

En ce qui concerne la gestion par l'Unédic et les Assédic de certains dispositifs pour le compte de l'Etat

→ Les fondements juridiques de cette gestion, qui traduisent une délégation partielle, doivent être revus dans le sens d'une plus grande transparence et d'une simplification des procédures : la réforme des modalités de rémunération du service rendu doit aboutir, la délégation aux Assédic des moyens de contrôle doit être étendue.

→ Les travaux visant à améliorer les contrôles des versements de l'allocation de solidarité doivent être poursuivis et déboucher sur des mesures concrètes.

→ La faisabilité du transfert aux Assédic de la capacité de recouvrer les indus doit être mise à l'étude.

→ L'encadrement juridique des modalités de versement de l'allocation de solidarité spécifique doit être très rapidement redéfini.

En ce qui concerne la fonction de recouvrement

→ Sans renoncer à la mise en place d'un dispositif tourné vers le maintien de l'emploi des "seniors", les difficultés et le coût du recouvrement de la contribution "Delalande", son faible impact financier et l'incertitude de ses effets économiques sur l'emploi plaident en faveur d'une suppression rapide de cette taxe.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

→ L'usage de moyens de paiement dématérialisés doit encore être développé en rendant leur usage obligatoire pour les entreprises dépassant une certaine taille ou un certain montant de contribution.

→ Une transmission systématique et complète d'informations des URSSAF aux Assédic doit être rapidement organisée, afin que l'assurance chômage puisse tirer les conséquences, en ce qui concerne ses propres contributions, des résultats des contrôles d'assiette effectués par les URSSAF.

En ce qui concerne le contrôle des allocataires

→ L'Etat a fait le choix de conserver la plénitude de ses pouvoirs en matière de contrôle de la recherche d'emploi. Il doit donc mettre en place les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer l'efficacité des récentes mesures législatives et réglementaires.

→ Les progrès en matière de vérification des droits des allocataires passent par un recours généralisé aux croisements de fichiers. L'assurance chômage doit être destinataire des mêmes informations que celles qui sont transmises aux URSSAF, et dans les mêmes délais.

En ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et l'assurance chômage

→ Les partenaires sociaux doivent assumer pleinement leur responsabilité financière. Les conditions de la mise en œuvre d'un fonds de régulation doivent faire l'objet d'une analyse approfondie, tant en ce qui concerne le calendrier que les conditions d'alimentation et le traitement comptable du fonds.

En ce qui concerne l'évaluation des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Les défaillances du processus d'évaluation du PARE et du PAP n'ont pas mis les partenaires sociaux en position favorable pour se déterminer de manière éclairée sur le maintien, l'adaptation ou l'abandon d'un dispositif du type de celui du PARE.

→ Une évaluation ex ante approfondie devrait être menée sur toute mesure nouvelle envisagée en ce domaine.

→ Les objectifs poursuivis devraient être d'emblée identifiés de manière précise, et au besoin hiérarchisés.

→ La responsabilité principale de l'évaluation devrait être confiée non aux organes impliqués dans la définition et la mise en œuvre des mesures mais à un ou, de préférence, plusieurs organismes indépendants.