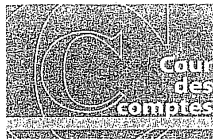
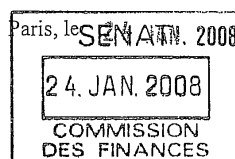


**LETTRE EN DATE DU 24 JANVIER 2008,
DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA
COUR DES COMPTES,
À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES
FINANCES DU SÉNAT**



Le Premier président



à

Monsieur le Président de la commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes économiques
de la Nation du Sénat

- Objet : Communication d'un référé sur des observations dans la perspective d'une fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'assurance chômage (Unédic)
- P.J. : - Référé n° 49730 du 3 octobre 2007 adressé à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi
- Liste des référés transmis au Parlement au cours des 12 derniers mois

En application des dispositions de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le référé n° 49730 relatif à des observations formulées dans la perspective d'une fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'assurance chômage (Unédic) adressé le 3 octobre 2007 à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.

J'attire tout particulièrement votre attention sur les points suivants de ce référé.

Le rapprochement des réseaux de l'Unédic et de l'ANPE dans des domaines structurants comme les implantations immobilières et les systèmes d'information que la Cour avait recommandé dans un rapport public particulier de mars 2006 est resté largement inabouti. Les maisons de l'emploi, présentées comme la préfiguration des guichets uniques, n'apporteront pas, du moins dans ce domaine, une réponse adaptée.

En matière de suivi des demandeurs d'emploi, la proportion de demandeurs d'emploi pouvant effectuer leur démarche d'inscription le même jour dans chacun des deux réseaux est encore faible. L'outil de mesure de la distance à l'emploi (profilage) doit être amélioré et complété et les prestations d'accompagnement doivent être mieux adaptées aux nouveaux parcours définis par l'ANPE.

La gouvernance de l'ANPE souffre de la faiblesse du conseil d'administration face à la direction générale et de la grande marge de manœuvre laissée à l'ANPE par les tutelles tant technique que financière permettant ainsi des dérives dans la conduite des projets informatiques (Géode a coûté 135,5 M€ sans résultat tangible) mais aussi dans la gestion des ressources humaines.

La mise en œuvre du nouveau statut des personnels a été interprétée de manière extrêmement favorable au personnel, mais critiquable au regard des textes sans que l'on se soit attaqué aux facteurs de rigidité comme un taux d'absentéisme très élevé, ni que l'on ait mis en place des instruments de mesure des coûts ou de la productivité qu'aurait mérité l'accroissement considérable des effectifs (55 % entre 1999 et 2002). Or, cette capacité de pilotage fait actuellement défaut. La Cour n'a reçu, sur tous ces points, au moment même où un important projet de réforme est élaboré, aucune réponse de la Ministre destinataire du référé.

La fusion qui vise un renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi et, au moins à moyen terme, une réduction de son coût, suppose une capacité de pilotage d'autant plus vigoureuse que les rapprochements préconisés par le plan de cohésion sociale sont demeurés largement inaboutis et ne pourront servir de socle aux futures réformes.

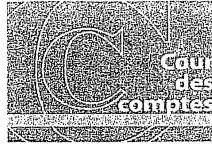
La présidente de la cinquième chambre de la Cour est à votre disposition pour toutes précisions que vous pourriez souhaiter.

Je vous laisse le soin d'assurer la diffusion de ces documents aux membres de votre commission et vous adresse, pour information, la liste des référés qui vous ont été transmis depuis janvier 2007.

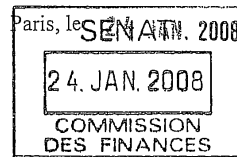


Philippe SÉGUIN

RÉFÉRÉ N° 49730 DE LA COUR DES COMPTES SUR DES OBSERVATIONS DANS LA PERSPECTIVE D'UNE FUSION DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE) ET DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE (UNÉDIC)



Le Premier président



à

Monsieur le Président de la commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes économiques
de la Nation du Sénat

Objet : Communication d'un référé sur des observations dans la perspective d'une fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'assurance chômage (Unédic)

P.J. : - Référé n° 49730 du 3 octobre 2007 adressé à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi
- Liste des référés transmis au Parlement au cours des 12 derniers mois

En application des dispositions de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le référé n° 49730 relatif à des observations formulées dans la perspective d'une fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'assurance chômage (Unédic) adressé le 3 octobre 2007 à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi.

J'attire tout particulièrement votre attention sur les points suivants de ce référé.

Le rapprochement des réseaux de l'Unédic et de l'ANPE dans des domaines structurants comme les implantations immobilières et les systèmes d'information que la Cour avait recommandé dans un rapport public particulier de mars 2006 est resté largement inabouti. Les maisons de l'emploi, présentées comme la préfiguration des guichets uniques, n'apporteront pas, du moins dans ce domaine, une réponse adaptée.

En matière de suivi des demandeurs d'emploi, la proportion de demandeurs d'emploi pouvant effectuer leur démarche d'inscription le même jour dans chacun des deux réseaux est encore faible. L'outil de mesure de la distance à l'emploi (profilage) doit être amélioré et complété et les prestations d'accompagnement doivent être mieux adaptées aux nouveaux parcours définis par l'ANPE.

La gouvernance de l'ANPE souffre de la faiblesse du conseil d'administration face à la direction générale et de la grande marge de manœuvre laissée à l'ANPE par les tutelles tant technique que financière permettant ainsi des dérives dans la conduite des projets informatiques (Géode a coûté 135,5 M€ sans résultat tangible) mais aussi dans la gestion des ressources humaines.

a) La création de « guichets uniques »

Le rapprochement physique des deux réseaux a pris la forme du « guichet unique » dans lequel les demandeurs d'emploi sont susceptibles de bénéficier dans la même journée des services proposés par chacun des organismes. Ce guichet unique se définit comme étant soit un site commun aux deux réseaux, soit des sites mitoyens ou distants de moins de 200 mètres, soit des sites d'un réseau accueillant des agents de l'autre réseau. Au 30 juin 2007, le nombre de sites répondant à cette définition s'élève à 254¹. Cependant, 44 d'entre eux seulement, soit 17,3 %, sont communs ou contigus.

Par-delà les aspects immobiliers, l'émergence du guichet unique constitue un objectif essentiel, et leur mise en place suppose une réflexion préalable sur la nature des métiers exercés dans les deux réseaux et sur le contenu du premier entretien. Les maisons locales de l'emploi, qui traduisent surtout des initiatives locales, n'apparaissent pas, aujourd'hui, comme un élément déterminant pour favoriser la création de ces guichets : on ne dénombrait, à l'été 2007, que 7 guichets uniques fonctionnant effectivement dans des maisons de l'emploi ouvertes au public.

b) Le dispositif d'accueil du demandeur d'emploi

La convention tripartite du 5 mai 2006 entre l'État, l'ANPE et l'Unédic impose un délai maximal de 8 jours ouvrés à partir du 1^{er} juillet 2006 et de 5 jours ouvrés à partir du 1^{er} juillet 2007 entre le premier entretien à l'Assédic et celui à l'agence locale de l'ANPE. Cet objectif a été atteint et dépassé : le délai moyen au mois de février 2007 était de 5,5 jours, et 80 % des demandeurs sont reçus par l'ANPE moins de 8 jours après leur premier entretien d'inscription à l'Assédic. Cependant, selon le directeur général de l'ANPE, seuls 20 % des demandeurs d'emploi peuvent effectuer leurs deux entretiens le même jour.

A ces délais s'ajoutent, lorsque les populations concernées relèvent d'un co-traitant de l'ANPE (APEC, missions locales, réseau Cap-emploi), ceux nécessaires à la mise en relation avec ces co-traitants. Ainsi, l'ANPE s'est engagée à adresser les cadres sans emploi à l'APEC dans les cinq jours suivant leur premier entretien à l'Agence², qui intervient lui-même après leur démarche d'inscription en Assédic. Cet objectif, même s'il représente une amélioration par rapport à la situation actuelle, est encore trop élevé : l'adresse des cadres à l'APEC devrait être quasi-immédiate. La Cour regrette que l'expérimentation, menée d'octobre 2004 à fin 2005 en Poitou-Charentes, d'une affectation directe à l'APEC par l'Assédic, qui avait permis une sensible réduction des délais, ne soit ni poursuivie ni étendue, alors même que la loi de cohésion sociale avait fait de l'assurance-chômage un membre à part entière du service public de l'emploi.

c) Les mesures d'accompagnement

L'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ont été profondément modifiés depuis le début 2006 : par la définition d'un « profilage statistique » de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non ; par la substitution au dispositif d'accompagnement précédent (le PARE-PAP) d'un nouveau dispositif, les « parcours » du « projet personnalisé d'accès à l'emploi » (PPAE) ; enfin par la mise en place pour chaque demandeur d'un entretien mensuel à compter du 4^{ème} mois d'inscription, ces entretiens étant assurés par un même conseiller.

¹ Ce nombre peut être rapproché des 531 antennes de l'Assedic et des 824 agences locales de l'ANPE.

² Nouvel accord de co-traitance 2006-2008.

Cependant, la situation de concurrence dans laquelle se situaient l'ANPE et l'assurance- chômage n'a pas permis d'assurer la pleine efficacité de ces mesures. L'outil de profilage pourtant conçu conjointement, reflète cette situation. Il permet de mesurer la distance à l'emploi de chaque demandeur dès son premier entretien d'inscription à l'Assédic, en fonction de ses caractéristiques personnelles et de celles du bassin d'emploi local. Le résultat de ce profilage est transmis au conseiller ANPE, qui a toute liberté, en fonction des autres informations qu'il recueille au moment de l'entretien, d'élaborer son propre diagnostic, éventuellement différent du résultat du profilage.

Le souci de respecter strictement le champ de compétence des deux institutions a conduit à tronquer cet outil, qui ne comporte aucune information sur le niveau de formation du demandeur d'emploi ni sur le type d'emploi qu'il recherche. Il en résulte une divergence trop importante aujourd'hui, entre l'orientation indiquée par le profilage et l'orientation décidée par le conseiller de l'ANPE : le « parcours » proposé au demandeur n'est identique que dans 20 % à 30 % des cas. Aussi, l'outil de profilage doit-il être amélioré et complété et sa prise en compte par le conseiller doit-elle être plus fréquente.

Les modalités d'accompagnement du demandeur vers l'emploi répondent désormais à des objectifs plus précis et sont construites selon une logique de parcours. La définition de ces derniers devrait cependant être améliorée car elle n'est pas assez sélective. Par ailleurs, si les modalités d'accompagnement - types ont été redéfinies, l'ANPE a apporté peu de modifications aux différentes prestations qu'elle offre. L'adaptation des prestations aux nouveaux parcours est nécessaire.

2. Les rapprochements des systèmes d'information

Le rapprochement des systèmes d'information, qui est une absolue nécessité, paraît aujourd'hui mal engagé.

Après l'abandon par l'ANPE du projet informatique Géode (cf. ci-dessous) la décision a été prise de constituer un GIE commun à l'ANPE et l'Unédic, chargé de faire en sorte que le système d'information des deux organismes soit unique, sans d'ailleurs que le contenu réel de ce système d'information ait été précisé.

Ce GIE devrait monter rapidement en puissance dans la mesure où est prévue, à partir du 1er janvier 2008, la mise à disposition de moyens en personnel importants : 1 383 personnes au total, dont 1 095 salariés de l'Unédic et 288 agents de l'ANPE. Cependant, les conditions de mise en œuvre du GIE conduisent à s'interroger sur ses capacités opérationnelles futures.

Si le régime d'assurance-chômage a prévu de transférer au GIE l'ensemble de sa direction des systèmes d'information, l'ANPE envisage de mettre à disposition ses agents, ce qui ne peut se faire sans leur accord. Chacune de ces catégories d'agents demeure placée sous l'autorité hiérarchique respective de son employeur, l'Unédic ou l'ANPE, mais les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur général du GIE. Enfin, l'Unédic a décidé de confier en totalité la maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage au GIE, alors que l'ANPE a choisi de conserver en son sein l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Or le déploiement complet du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), prévu par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, auprès des acteurs du service public de l'emploi et de tous les utilisateurs habilités (AFPA, APEC, Cap Emploi, maisons de l'emploi,

missions locales) ainsi que l'achèvement du projet « portail de l'emploi » devraient constituer des objectifs prioritaires et supposent une pleine efficacité du GIE.

3. La gouvernance de l'ANPE et l'exercice des tutelles

a) Les organes de direction

A l'ANPE, le conseil d'administration est faible face à la direction générale. Ainsi, peu et tardivement informé, le conseil d'administration a laissé se développer la dérive financière du projet informatique Géode³. Son dernier président, parti le 14 juin 2005 pour limite d'âge, n'a été remplacé que le 22 septembre 2007. Le décret du 27 mars 2007, qui ouvre le conseil d'administration aux représentants des collectivités territoriales, ne lui donne pas davantage les moyens d'exercer un réel contrôle sur la politique de l'établissement.

b) La gestion des ressources humaines

L'accroissement considérable des effectifs de l'ANPE a constitué une réponse d'abord quantitative à l'augmentation du chômage dans la période 2002 -2005, tout en traduisant une demande accrue des pouvoirs publics en matière de suivi des demandeurs d'emploi. De 1999 à 2006, ses effectifs permanents se sont accrus de 55 %. Au 30 juin 2007, le total des rémunérations versées concernait 30 878 personnes et représentait plus d'un milliard d'euros.

La Cour regrette que cette évolution n'ait pas constitué l'occasion de la mise en place d'une gestion plus dynamique des ressources humaines, et n'ait pas permis de s'attaquer aux facteurs de rigidité, parmi lesquels, pour n'en citer qu'un, un taux d'absentéisme très élevé. Elle constate également qu'il n'existe pas d'instrument de connaissance des coûts (la comptabilité analytique pourtant déjà demandée par la Cour n'ayant pas été mise en œuvre), ni d'instrument de mesure de la productivité.

Des marges de productivité sont cependant envisageables. En 2006, alors que les demandes de recrutements supplémentaires faites par l'Agence reposaient sur l'hypothèse d'un portefeuille par conseiller de 120 à 130 demandeurs d'emploi en suivi mensuel personnalisé, le nombre observé en réalité a été de 116 en novembre 2006 et 92 en mars 2007, alors que la montée en charge du dispositif était achevée.

La question se pose de l'évolution de ces effectifs à l'avenir, dans la perspective de la fusion avec l'Unédic et d'une tendance structurelle à la stabilisation ou à la diminution du chômage. Les départs en retraite des agents de l'ANPE – entre 2000 et 3000 sont envisagés d'ici 2012, selon l'âge effectif de départ - et le nombre élevé de contrats à durée déterminée, qui ont représenté 70 % des recrutements au cours des dernières années, constituent, dans cette perspective, des éléments de flexibilité.

c) L'exercice des tutelles

A l'occasion de ses contrôles, la Cour a pu constater que les tutelles – tant technique que financière – laissaient une grande marge de manœuvre à l'ANPE. Le déroulement du projet Géode est caractéristique de cette situation. Son coût, estimé à 22,8 M€ en 1996, s'est

³ Ce n'est que le 18 juin 2004 qu'un point d'étape sur Géode a été présenté au conseil d'administration, «non pas au titre de Géode qui n'y a pas été significativement traité en tant que tel de 1998 à 2004, mais au titre de l'examen des relations entre l'Agence et l'Unédic, qu'une convention bipartite organisait» (réponse du chef de la mission du contrôle général économique et financier à la Cour, 14 septembre 2006).

élevé à 135,5 M€ (hors coût de personnel et après déduction des indemnités de retard versées par les prestataires), sans qu'il y ait le moindre début d'application, alors que dès le printemps 2004, les graves lacunes du projet étaient largement connues.

La situation est comparable en matière de gestion des ressources humaines. La mise en œuvre du nouveau statut de 2003 s'est faite, à partir d'une interprétation extensive de ses dispositions, dans des conditions extrêmement favorables au personnel⁴, mais critiquables au regard des textes. La Cour également a décelé, à l'occasion de son contrôle, des irrégularités qui feront l'objet d'une communication ultérieure⁵.

La Cour relève, dans le domaine informatique, que l'État n'est présent au comité stratégique coprésidé par les directeurs généraux de l'Unédic et de l'ANPE dont est doté le GIE que si son représentant est invité. L'État ne saurait être tenu à l'écart d'une fonction aussi stratégique dans le suivi des demandeurs d'emploi.

d) Les conséquences dans la perspective d'une fusion

Dans l'hypothèse d'une fusion organique complète entre l'ANPE et l'assurance-chômage, les insuffisances des modes de gouvernance de l'ANPE seraient brutalement mises en évidence, l'assurance-chômage ayant pour sa part procédé, au cours des dix dernières années, à une modernisation résolue de ses modes de gestion. Le risque d'une déstabilisation des structures de l'Agence n'est pas à écarter, qu'il soit procédé à une simple juxtaposition ou à un rapprochement trop rapide, avec toutes les conséquences nuisibles qui pourraient en résulter pour le suivi des demandeurs d'emploi. La Cour souligne également le coût très élevé, pour les finances publiques, d'un rapprochement des statuts des personnels, les rémunérations au sein de l'assurance-chômage étant sensiblement plus élevées qu'à l'ANPE. Sur la question des ressources humaines des deux institutions, les résultats d'une enquête spécifique vous seront communiqués prochainement.

La fusion entre un établissement public administratif et un organisme géré paritairement par les partenaires sociaux constitue un chantier complexe dont la réussite suppose, outre une volonté politique forte, une capacité de pilotage très affirmée, aussi bien de la part de la direction du nouvel organisme, que de l'État et des partenaires sociaux. Ce pilotage vigoureux sera d'autant plus nécessaire que les rapprochements des réseaux préconisés par le plan de cohésion sociale sont demeurés largement inaboutis et ne pourront servir de socle aux futures réformes.

La fusion doit viser un renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi, et, au moins à moyen terme, une réduction de son coût. Menée dans de telles perspectives, elle pourrait contribuer à la fois à la réduction du chômage et à celle des dépenses publiques.

⁴ Ainsi, sur 23 000 agents présents à l'époque à l'ANPE, 19 000 ont bénéficié à la fois d'une mesure indiciaire et d'une mesure indemnitaire.

⁵ A titre d'exemple, une indemnité spécifique à 2 500 correspondants informatiques a été instituée, sur décision du directeur général, en mars 2005 pour tenir compte du surcroît de travail lié au projet Géode. Bien que ce projet ait été abandonné en septembre 2005, l'indemnité continue de leur être versée (elle a été reconduite pour un an par décision du directeur général du 25 janvier 2007).

6/6

--000--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de trois mois prévu à l'article R 135-2 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 135-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, trois mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses si celles-ci sont parvenues dans ce délai. A défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.



Philippe SÉGUIN