

# Unédic

## Audit externe de fin de mandat

Janvier 2020

*Rapport établi en accord avec les dispositions prévues par l'ANI du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme.*



---

# Sommaire

---

<b>1.</b>	<b>Introduction et Méthodologie</b>	<b>3</b>
1.1	CONTEXTE DE L'AUDIT .....	3
1.2	OBJECTIFS ET PERIMETRE.....	4
1.3	METHODOLOGIE .....	4
<b>2.</b>	<b>Synthèse</b>	<b>6</b>
2.1	MESSAGES CLES DE L'AUDIT .....	6
2.2	SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS.....	7
<b>3.</b>	<b>Conclusions détaillées</b>	<b>9</b>
3.1	BILAN DU FONCTIONNEMENT DE L'UNEDIC ET DE SES INSTANCES DE GOUVERNANCE .....	9
3.1.1	<i>Conformité de l'organisme aux textes de référence .....</i>	<i>9</i>
3.1.2	<i>Diagnostic du fonctionnement des instances de gouvernance .....</i>	<i>12</i>
3.2	ANALYSE DU CADRE RELATIONNEL ENTRE L'UNEDIC, L'ÉTAT ET LES OPERATEURS .....	19
3.3	SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES PRECEDENTS AUDITS.....	23

### 1.1 Contexte de l'audit

L'article 2 - *Principe général de transparence* de l'ANI du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme préconise la réalisation d'un audit externe à l'occasion de chaque renouvellement portant sur la durée du mandat du conseil d'administration (CA).

L'Unédic a donc fait appel à PwC pour réaliser l'audit externe de fin de mandat 2018-2019, le prochain renouvellement de la gouvernance de l'Unédic étant prévu pour le mois de janvier 2020. Cet audit s'inscrit dans la continuité des trois précédents audits de ce type déjà réalisés au sein de l'Unédic (2012-2013, 2014-2015 et 2016-2017).

Le mandat écoulé a été marqué par un contexte de réforme de l'Assurance Chômage. Après plusieurs mois de travaux préparatoires, la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a été adoptée par le Parlement puis promulguée en septembre 2018. Cette loi prévoit notamment :

- Une évolution majeure du financement de l'Assurance Chômage, avec la suppression progressive des cotisations salariales. Cette mesure a été mise en œuvre progressivement sur le mandat 2018-2019, l'Assurance Chômage étant désormais financée par deux types de ressources principalement : les contributions patronales d'une part, et une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) d'autre part, déterminée chaque année par le Parlement lors du vote de loi de financement de la sécurité sociale. Pour 2019, cette part a été fixée à 1,47.
- Une négociation des partenaires sociaux désormais encadrée par un document de cadrage produit par le Premier Ministre qui définit « les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage ». C'est dans ce contexte que les partenaires sociaux ont été amenés à renégocier les règles de l'Assurance Chômage, sur la base d'un document de cadrage produit en septembre 2018. Ces négociations, initiées en novembre 2018 ont été interrompues sans que les partenaires sociaux n'aient conclu d'accord en février 2019. Selon les dispositions de la loi « pour choisir son avenir professionnel », le système est donc entré en régime de carence et les nouvelles règles de l'Assurance Chômage ont été fixées par le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, qui est entré partiellement en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2019.

Dans ce contexte de réforme, les missions statutaires de l'Unédic n'ont pas été modifiées :

- Appui et expertise de conseil auprès des partenaires sociaux dans la conduite des négociations (simulations, études, analyses, etc.) ;
- Sécurisation des règles en les inscrivant dans les textes règlementaires ;
- Sécurisation du financement ;
- Rôle pédagogique en matière d'assimilation de l'ensemble des règles par toutes les parties prenantes ;
- Pilotage de l'indemnisation et des relations avec les opérateurs ;
- Evaluation des dispositifs de l'Assurance Chômage.

L'Unédic a de plus connu sur le mandat un renouvellement de la majorité de son comité de direction et le départ de son directeur général à la mi-année 2019.

## 1.2 Objectifs et périmètre

L'audit de fin de mandat revêt un double objectif :

- Vérifier que les processus et les actions mis en œuvre par les services de l'Unédic sont adaptés à ses missions statutaires ;
- Evaluer l'efficacité de son fonctionnement.

L'audit a porté sur le mandat 2018-2019 et s'est articulé autour de 3 axes :

- Le bilan du fonctionnement de l'Unédic, couvrant à la fois la conformité de l'organisme avec les textes de référence et un diagnostic du fonctionnement des instances ;
- L'analyse du cadre relationnel entre l'Unédic, l'Etat et les opérateurs. Dans le contexte de réforme et d'évolution du système évoqué précédemment, l'audit s'est attaché à décrire les dispositifs existants et développés dans les derniers mois afin de répondre aux nouveaux enjeux qui en découlent en matière de continuité du financement, mais aussi de gouvernance des données collectées ;
- Le suivi des recommandations des audits précédents.

## 1.3 Méthodologie

La mission d'audit s'est attachée à couvrir les trois axes du périmètre décrits ci-dessus en employant la méthodologie suivante :

### ➤ **Analyse de la documentation existante**

- Documents de référence de l'Unédic : statuts de l'Unédic, règlement intérieur, règlement de la commission d'audit ainsi que l'ANI du 17 février 2012 ;
- Procès-verbaux du conseil d'administration et des réunions du Bureau sur la période de l'audit, comptes rendus des commissions d'audit, conventions signées sur le mandat, autres documents obtenus au cours de l'audit, etc.

### ➤ **Envoi d'un questionnaire aux membres du Bureau afin de recueillir leur avis sur le fonctionnement de la gouvernance et de la capacité de l'Unédic à remplir ses missions**

### ➤ **Conduite d'entretiens avec les membres du Bureau, les directions de l'Unédic ainsi que d'autres parties prenantes.**

Dans le cadre de notre mission, nous avons rencontré les personnes suivantes :

<b>Membres du Bureau de l'Unédic</b>			
<b>#</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonction</b>	<b>Organisation</b>
1	P. Ferrand	Présidente	CFDT
2	E. Le Jaouen	Vice-Président	Medef
3	E. Courpotin	2 <sup>ème</sup> Vice-Président Membre de la commission d'audit	CFTC
4	JM. Pottier	3 <sup>ème</sup> Vice-Président Président de la commission d'audit	CPME
5	P. Liébus accompagné de C. Goutard	Trésorier	U2P
6	JF. Foucard	Trésorier adjoint Membre de la commission d'audit	CFE-CGC
7	E. Tomé-Gertheinrichs accompagnée de PM. Jourdan	Assesseur Membre de la commission d'audit	Medef
8	D. Gravouil accompagné de C. Acquier	Assesseur	CGT
9	M. Beaugas accompagné de L. Doucin	Assesseur	FO
10	H. Mongon	Assesseur	Medef
<b>Directions de l'Unédic</b>			
11	P. Cavard	Directeur général ad intérim	Unédic
12	R. Mazzocchi	Directeur général adjoint Direction de la Maîtrise des Risques et de la Performance (DMRP)	Unédic
13	J. Dumolard	Direction des Finances et de la Trésorerie (DFT)	Unédic
14	C. Stucky	Direction de la Gestion et de la Comptabilité (DGC)	Unédic
15	M. Tellene	Direction des Affaires Juridiques (DAJ)	Unédic
16	A. Carrère	Direction des Ressources Humaines (DRH)	Unédic
17	A. Lannes	Direction de l'Information et de la Communication (DIC)	Unédic
18	L. Muller	Direction des Etudes et Analyses (DEA)	Unédic
19	C. Butikofer	DMRP - Département Audit & Risques	Unédic
<b>Personnes qualifiées de la commission d'audit</b>			
20	P. Peuche-Lestrade	Personne qualifiée de la commission d'audit	
21	X. Roche	Personne qualifiée de la commission d'audit	
<b>Contrôleur général économique et financier</b>			
22	L. Moquin	Contrôleur général économique et financier	
<b>Autres parties prenantes</b>			
23	H. Léost M. Marseille	Sous-directeur des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi Cheffe de la Mission indemnisation du chômage	DGEFP
24	S. Maisonneuve L. Vivat	Sous-directrice Comptes branche Recouvrement et qualité de la répartition (DCF) Sous-directeur en charge de la stratégie et des partenariats (DAPS)	Acoss
25	M. Ohier S. Ducatez E. Gueguen	Directeur Général Adjoint Réseau Adjoint au DGA Réseau Directrice de l'indemnisation et de la réglementation	Pôle emploi

### 2.1 Messages clés de l'audit

Les travaux menés dans le cadre de l'audit externe de fin de mandat 2018-2019 mettent en avant un fonctionnement solide des services de l'Unédic et un dispositif de gouvernance permettant d'appuyer de manière satisfaisante la réalisation de ses missions. Cela se matérialise par :

- Un niveau de conformité élevé par rapport aux dispositions des textes de référence de l'Unédic régissant son fonctionnement ;
- Un fonctionnement des instances de gouvernance globalement satisfaisant ;
- Une capacité d'adaptation importante des services de l'Unédic qui a permis la conduite des missions qui lui sont confiées, dans un contexte de réforme qui a modifié significativement le paysage de l'Assurance Chômage en France.

L'audit soulève néanmoins certains axes dont l'Unédic devra se saisir pour s'adapter aux enjeux du prochain mandat :

- Sur la base d'orientations qui seront à définir par les organisations gestionnaires du régime d'Assurance chômage, l'Unédic devra mener une réflexion sur son positionnement et sur son champ d'action pour les années à venir, en redéfinissant notamment ses priorités au sein d'une nouvelle feuille de route.
- L'Unédic doit également veiller à la poursuite des efforts engagés en collaboration avec les opérateurs, pour sécuriser davantage le nouveau dispositif de financement avec l'Acoss et adapter le dispositif de pilotage de la performance de Pôle emploi à la suite de la signature de la nouvelle convention tripartite Unédic-Etat-Pôle emploi.
- Une réflexion sera à mener concernant l'évolution du dispositif de gouvernance, en réinterrogeant l'équilibre entre ses instances (Bureau et conseil d'administration), mais également le développement d'un cadre de travail plus souple pour fluidifier les échanges et la prise de décision.
- Enfin, l'audit recommande à l'Unédic de renforcer le processus de suivi et de pilotage des mandats ainsi que les modalités de tenue du conseil d'administration : mise en place d'un suivi, en concertation avec les organisations, du profil des administrateurs désignés et de l'assiduité aux différentes instances, obligations de confidentialité, modalités de formation des administrateurs, suivi des présences et des votes en séances, etc.

## 2.2 Synthèse des recommandations

Ces recommandations sont à considérer en regard des orientations que donneront les organisations patronales et syndicales gestionnaires de l'assurance chômage. En effet, le contexte de sortie d'une telle réforme devra sans doute conduire ces organisations à mener des réflexions sur le positionnement et le champ d'action de l'institution à laquelle elles confient la gestion du régime. L'aboutissement de ces réflexions permettra ainsi de reposer le cadre des missions de l'Unédic.

#	Recommandations	Priorité
<b>Réflexions prospectives sur les priorités de l'Unédic</b>		
1	<p><b>Après un mandat marqué par de profondes évolutions, et sur la base des orientations voulues par les organisations gestionnaires du régime d'Assurance chômage, l'Unédic doit redéfinir ses priorités au sein d'une nouvelle feuille de route.</b></p> <p>Les pistes identifiées par la mission visent à capitaliser sur les expertises reconnues et élargir le champ d'action au-delà de l'allocataire pour rayonner sur l'ensemble du marché du travail, en poursuivant notamment les projets initiés sur le partage des données, pour renforcer le service rendu aux parties prenantes : partenaires sociaux représentant les travailleurs, les demandeurs d'emploi et les entreprises, opérateurs de l'Etat, branches professionnelles, territoires, ...</p>	Elevée
<b>Poursuivre les efforts engagés en collaboration avec les opérateurs</b>		
2	<p><b>Poursuivre les efforts de collaboration avec l'Acoss quant à la sécurisation des processus comptables</b>, l'examen conjoint des mécanismes de reversement et l'ajustement le cas échéant, à qualité constante, du niveau de détail des données transmises à l'Unédic.</p>	Modérée
3	<p><b>Suite à la signature de la nouvelle convention tripartite 2019-2022, adapter le dispositif de pilotage de la performance de Pôle emploi en s'assurant notamment</b> de la correcte prise en compte des nouveaux indicateurs, de la mise en œuvre des dispositions de sécurisation de la qualité des données, ainsi que des compléments d'information à un niveau de détail suffisant pour éclairer la gouvernance de l'Unédic sur la performance de l'opérateur.</p>	Modérée
<b>Faire évoluer son dispositif de gouvernance et son organisation pour s'adapter aux nouveaux enjeux</b>		
4	<p><b>Concrétiser les réflexions menées sur une refonte du dispositif de gouvernance</b> pour rééquilibrer le poids relatif des deux principales instances que sont le Conseil d'administration et le Bureau (champ de décision respectif, nombre de membres, fréquence) tout en portant un regard sur l'amélioration de la représentativité de chaque organisation (notamment pour celle qui n'ont qu'un représentant au Bureau) et sur la parité homme-femme au Bureau.</p>	Modérée
5	<p><b>Garantir une couverture optimale des missions de l'Unédic par les décisions du Bureau</b> (gestion de l'Assurance chômage mais également gestion des établissements Unédic et DUA pour l'AGS) et envisager un autre canal que le Bureau pour les sujets qui sont de l'information et qui n'appellent pas de prise de décision.</p>	Modérée
6	<p><b>Renforcer au sein du dispositif de gouvernance les obligations de confidentialité de chacun des membres</b> pour prévenir le risque de divulgation d'information à l'extérieur de l'Unédic, notamment aux médias.</p>	Modérée

7	<p><b>Revoir le cadre actuel pour faciliter les échanges avec les services et une prise de décision plus fluide.</b></p> <p>Afin de mesurer de manière périodique l'efficacité de la préparation au Bureau, effectuer une analyse des documents remis sur table pour identifier d'éventuelles difficultés structurelles à produire certains documents dans des délais permettant une bonne préparation du Bureau.</p>	Modérée
8	<p><b>Compléter le règlement intérieur de la commission d'audit afin qu'il précise le processus de nomination des personnes qualifiées de cette commission,</b> notamment la durée du mandat et le nombre maximum de renouvellement possible.</p>	Faible
#	Recommandations	Priorité
<p><b>Renforcer le processus de suivi et de pilotage des mandats ainsi que le fonctionnement des conseils d'administration</b></p>		
9	<p><b>Etablir des fiches de mandat, pour les administrateurs et pour les conseillers techniques qui définiront les rôles et responsabilités de chaque poste ainsi que les obligations afférentes,</b> signées au moment de la prise de mandat.</p>	Modérée
10	<p><b>Mettre en place un suivi, en concertation avec les organisations, du profil des administrateurs désignés afin de s'assurer du respect des éléments inscrits dans le règlement intérieur</b> (nombre maximum de mandats de même niveau, règles d'incompatibilité et âge limite notamment).</p>	Modérée
11	<p><b>Mettre en place un suivi de l'assiduité des administrateurs afin de communiquer une synthèse annuelle aux organisations pour s'assurer que le critère d'assiduité au conseil d'administration est respecté.</b></p> <p>Clarifier le terme « absences injustifiées » dans les textes afin de rendre le suivi du critère plus objectif.</p>	Modérée
12	<p><b>Réaliser sur 2020 une formation aux administrateurs</b> et notamment aux nouveaux mandataires, actualisée des sujets d'actualité et de la nouvelle réglementation.</p> <p><b>Inscrire dans le règlement intérieur les modalités de formation des administrateurs retenus</b> en s'inspirant le cas échéant des recommandations de l'ANI</p>	Modérée
13	<p><b>Mener une étude sur la faisabilité de la mise en place d'un outil pour faciliter le processus de suivi des présences (y compris partielles) et des votes lors des conseils d'administration (quorum, votes, procurations).</b></p>	Faible

## 3. Conclusions détaillées

### 3.1 Bilan du fonctionnement de l'Unédic et de ses instances de gouvernance

#### 3.1.1 Conformité de l'organisme aux textes de référence

##### Détails des résultats

L'audit s'est attaché à évaluer la conformité aux documents de référence de l'Unédic avec l'analyse de 33 critères tirés des différents textes. Le niveau de conformité à ces critères demeure très satisfaisant :

- **27** critères sont **appliqués** (82%) ;
- **5** critères sont **partiellement appliqués** (6%) :
  - *Le mandat d'un administrateur est interrompu au terme de 2 absences injustifiées par an* : L'Unédic ne réalise pas de suivi de l'assiduité des administrateurs au conseil. L'audit constate des cas de deux absences consécutives au conseil d'administration de 2018 et 2019 pour certains administrateurs. Par ailleurs, le terme « injustifié » n'étant pas précisé par le règlement intérieur cela rend difficile la vérification de la bonne l'application par les organisations de la règle visant à mettre fin au mandat d'un administrateur ayant deux absences injustifiées sur un an.
  - *L'Unédic communique à ses mandataires une fiche de mandat validée par le conseil d'administration précisant les responsabilités assumées par les mandataires* : Le mandascop n'a pas été mis à jour depuis 2012. Il n'est pas à la main de l'Unédic. Il n'existe pas de fiche de mandat précisant les responsabilités assumées par les mandataires.
  - *L'Unédic assure un socle de formation technique commun aux administrateurs* ;
  - *La formation initiale à la prise de mandat ainsi que les formations d'adaptation à l'évolution du mandat font l'objet d'une attestation des compétences acquises* ;
  - *Une procédure de reconnaissance des compétences acquises est engagée par l'Unédic pour les porteurs des mandats de président, vice-président et administrateur* : Une formation aux administrateurs a été dispensée en juin 2018. 22 participants ont été recensés. À la suite de la période de réforme, la session de formation initialement prévue pour juin 2019 a été reportée à 2020. À la suite de la formation, une attestation de présence est fournie et non pas une attestation des compétences. Cela s'explique principalement par le fait que la formation est dispensée en interne et non pas par un organisme extérieur. Enfin, aucune procédure de reconnaissance des compétences acquises n'est engagée. Le dispositif ne le prévoit pas et l'Unédic n'a jamais reçu de demande des administrateurs en ce sens.
- **0** critères ne **sont pas appliqués** (0%)
- **1** critère n'est **pas applicable** (3%) : le critère concernant la tenue de séances extraordinaires (devant être demandées au moins par la moitié des membres titulaires en exercice du conseil d'administration) n'a pas pu être évalué car aucun conseil d'administration extraordinaire n'a été convoqué pendant la période d'audit.

Après l'analyse des documents de référence, la mission d'audit a souhaité inclure deux thématiques supplémentaires afin d'évaluer l'applicabilité et la pertinence de certaines dispositions dans le but de les inclure aux 33 critères de conformité lors des évaluations futures.

- Concernant le profil des administrateurs, le règlement intérieur de l'Unédic prévoit des dispositions particulières telles que la limite du nombre de mandats de même niveau, des incompatibilités éventuelles (salariés des opérateurs ou ancien salarié de l'Unédic notamment), l'âge au moment de la nomination, etc.).

L'Unédic ne réalise pas de suivi du profil des administrateurs qui composent son CA, ni du respect des règles énoncées dans le règlement intérieur concernant la composition du CA, les incompatibilités et l'âge limite des administrateurs. Il apparaît de plus que la phrase « *Les organisations veillent à limiter à trois le nombre de mandats de même niveau exercés par leurs représentants* » n'est pas suffisamment précise pour permettre l'applicabilité de la règle.

- Concernant les conseillers techniques, les statuts de l'Unédic préconisent :

*« Chaque organisation nationale syndicale de salariés gestionnaire de l'Unédic désigne un conseiller technique auprès de l'Unédic. Les organisations nationales d'employeurs gestionnaires de l'Unédic en désignent en nombre égal.*

*Les conseillers techniques, réunis à l'initiative du directeur général, ont pour mission principale de préparer les travaux du conseil d'administration et du Bureau.*

*Ils examinent les difficultés portées à leur connaissance et préparent les dossiers pour le Bureau de l'Unédic.*

*Les conseillers techniques sont régulièrement tenus informés de l'état d'exécution des délibérations prises par le conseil d'administration et le Bureau et, plus généralement, de l'évolution du régime d'assurance chômage.*

*Les conseillers techniques peuvent recevoir délégation du Bureau de l'Unédic.*

*Les interventions que les conseillers techniques pourraient être amenés à effectuer à l'Unédic, dans le cadre de leurs mandats, sont obligatoirement réalisées avec la participation du directeur général ou de son représentant.*

*Les conseillers techniques ont également pour mission de préparer les travaux du Bureau et du conseil d'administration dans les domaines concernant les comptes de l'Unédic. Dans le cadre de cette mission, chaque conseiller technique peut être assisté par un expert désigné par l'organisation qu'il représente.*

*A ce titre, ils sont informés des dispositifs de gestion des risques, de contrôle interne et d'audit interne de l'Unédic (tant sur les activités gérées en propre que sur les activités déléguées aux opérateurs).*

*Le Bureau est informé de l'avis des conseillers techniques. »*

Les statuts tels qu'écrits aujourd'hui ne reflètent pas entièrement les pratiques constatées concernant la fonction des conseillers techniques, qui ne disposent pas d'une « fiche de poste » détaillée sur leurs rôles et responsabilités et les modalités d'exécution de leurs tâches.

De plus, la mention « *Les interventions que les conseillers techniques pourraient être amenés à effectuer à l'Unédic, dans le cadre de leurs mandats, sont obligatoirement réalisées avec la participation du directeur général ou de son représentant.* » reflètent des enjeux obsolètes.

### Recommandations associées

La mission d'audit recommande à l'Unédic de **renforcer le processus de suivi et de pilotage des mandats ainsi que la tenue des conseils d'administration.**

#	Recommandations	Priorité
9	<b>Etablir des fiches de mandat, pour les administrateurs et pour les conseillers techniques qui définiront les rôles et responsabilités de chaque poste.</b> Cette fiche sera signée au moment de la prise de mandat. Elle pourra mentionner des sujets tels que l'obligation d'assiduité, le respect de la confidentialité, etc.	Modérée
10	<b>Mettre en place un suivi, en concertation avec les organisations, du profil des administrateurs désignés afin de s'assurer du respect des éléments inscrits dans le règlement intérieur relatifs au profil des administrateurs :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>✓ Incompatibilités entre la fonction d'administrateur de l'Unédic et celle de salarié de l'un de ses opérateurs ;</li><li>✓ Un ancien salarié de ses opérateurs ne peut devenir administrateur de l'Unédic qu'au terme d'un délai de 4 ans après la date de cessation de son activité ;</li><li>✓ Les administrateurs titulaires et suppléants doivent avoir moins de 70 ans au jour de leur nomination.</li></ul> <p>Ou retirer ces mentions du règlement intérieur.</p> <b>Faire évoluer le règlement intérieur de l'Unédic pour que la mention « Les organisations veillent à limiter à trois le nombre de mandats de même niveau exercés par leurs représentants » soit clarifiée pour la rendre applicable.</b>	Modérée
11	<b>Mettre en place un suivi de l'assiduité des administrateurs afin de communiquer une synthèse annuelle aux organisations pour s'assurer que le critère d'assiduité au conseil d'administration est respecté.</b> <b>Clarifier le terme « absences injustifiées » dans les textes afin de rendre le suivi du critère plus applicable.</b>	Modérée
12	<b>Réaliser sur 2020 une formation aux administrateurs</b> et notamment aux nouveaux mandataires, actualisée des sujets d'actualité et de la nouvelle réglementation. <b>Inscrire dans le règlement intérieur les modalités de formation des administrateurs retenus</b> , en s'inspirant des recommandations de l'ANI, notamment en matière de processus d'attestation et de reconnaissance des compétences acquises.	Modérée
13	<b>Mener une étude sur la faisabilité sur la mise en place d'un outil pour faciliter le processus de suivi des présences (y compris partielle) et des votes lors des conseils d'administration (quorum, votes, procurations).</b>	Faible

### 3.1.2 Diagnostic du fonctionnement des instances de gouvernance

#### **Evaluation des pratiques de gouvernance**

La structuration du dispositif de gouvernance a peu évolué sur le mandat et l'engagement des acteurs reste à un niveau élevé. Sur la période, la mission d'audit constate :

- ✓ Une fréquence satisfaisante du Bureau qui s'est réuni tous les mois, sauf au mois de novembre 2018 et sur les mois d'août des deux exercices. Des Bureaux exceptionnels ont également pu être organisés lorsque l'actualité le requérait ;
- ✓ Un taux de participation au conseil d'administration de 75% en hausse (64% en 2017)<sup>1</sup> ;
- ✓ Un taux de participation aux réunions du Bureau de 71%, en légère baisse (76% en 2017)<sup>2</sup> ;
- ✓ Un taux de participation à la commission d'audit qui atteint les 79%, contre 58% sur le précédent mandat, à nuancer avec un recours à la possibilité de se faire remplacer très marqué sur le mandat pour une partie des membres de la commission.

Concernant la commission, la mission note également que le règlement intérieur prévoit les dispositions de nomination des personnes qualifiées, mais pourrait être précisé sur certains aspects (durée du mandat, nombre de mandats, etc.). Il est envisagé en cet fin de mandat 2018-2019 un renouvellement de ces personnes qualifiées.

#### **Appréciation générale sur les instances de gouvernance par les membres du Bureau**

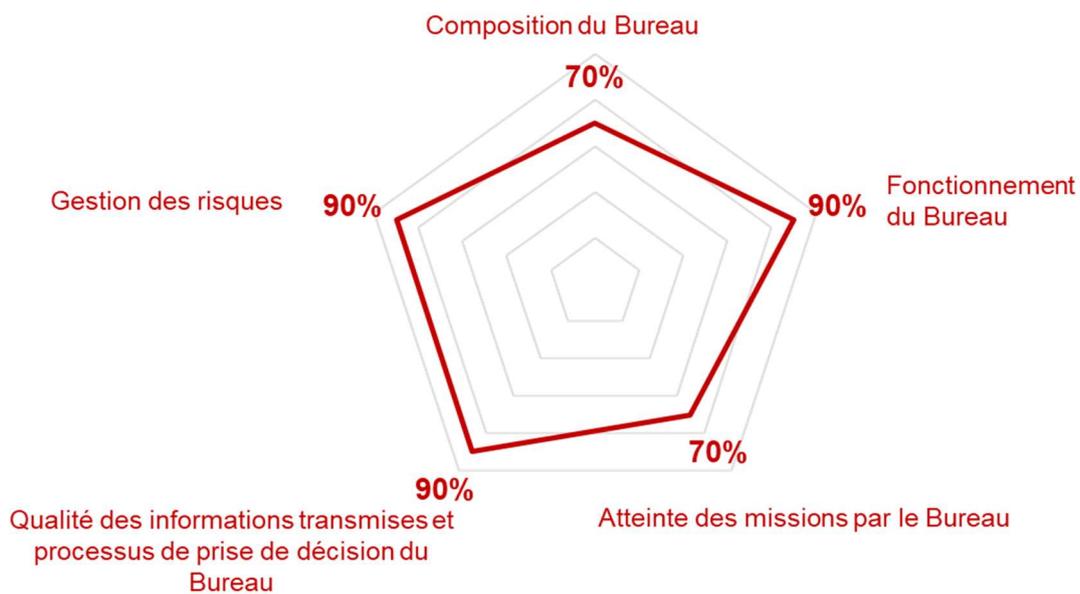
Les membres du Bureau, au travers du questionnaire communiqué ainsi que des entretiens complémentaires font globalement état d'une satisfaction élevée quant au fonctionnement des instances de gouvernance. Le graphique ci-dessous résume le taux de satisfaction des membres du Bureau par rapport aux cinq thématiques évaluées :

---

<sup>1</sup> En prenant en compte l'éventuel remplacement d'un administrateur titulaire avec un suppléant.

<sup>2</sup> En prenant en compte l'éventuel remplacement d'un membre du Bureau par un autre administrateur du même collège.

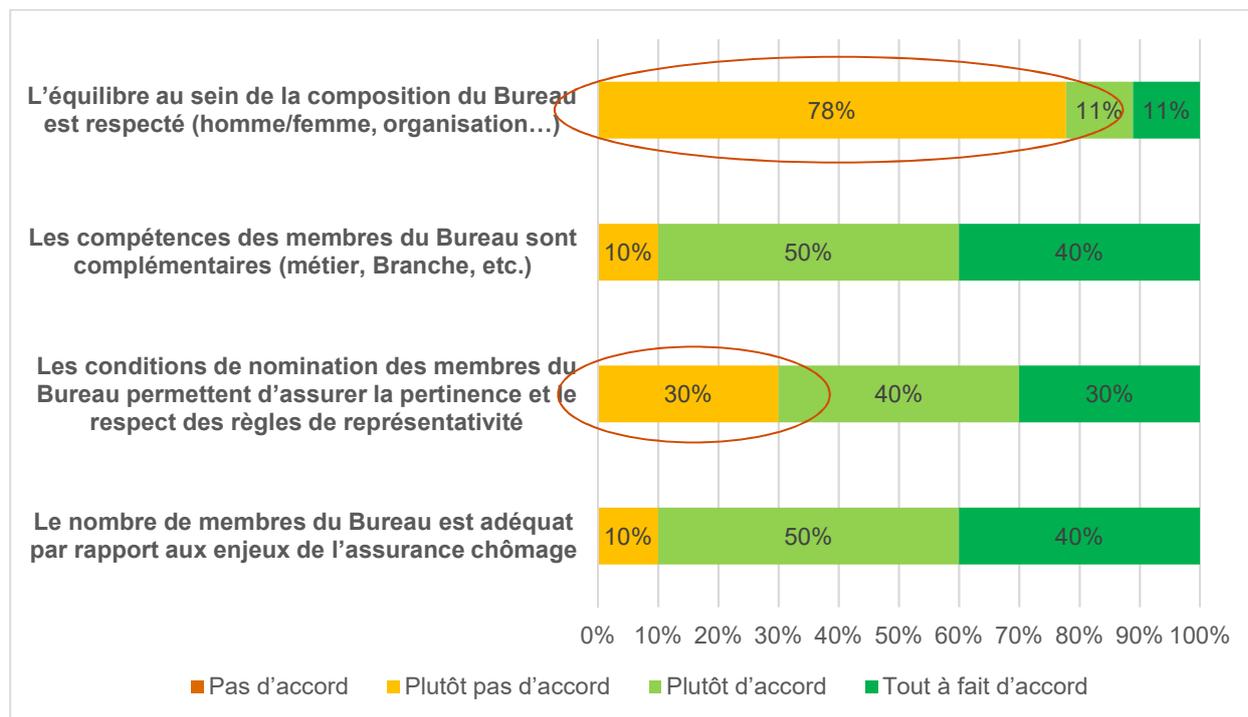
Taux de satisfaction\* des membres du Bureau par thématique



\* % des membres du Bureau ayant répondu « très bonne » ou « bonne » à une question portant sur leur niveau de satisfaction générale sur chaque thématique, sur une échelle de cinq possibilités (très bonne, bonne, perfectible, peu satisfaisante, pas satisfaisante).

## Appréciation du fonctionnement de la gouvernance par thème

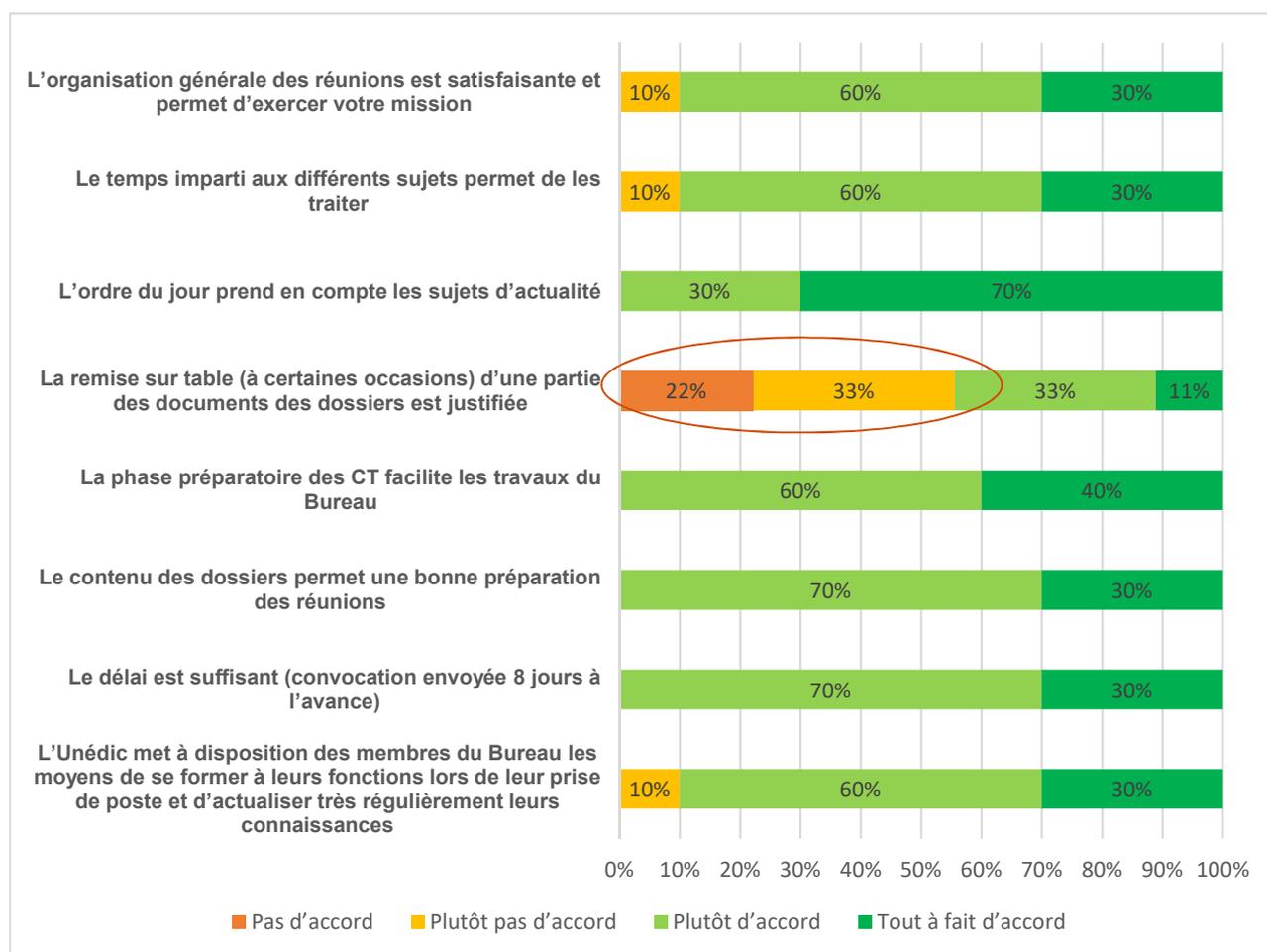
### Composition du Bureau



Sur la composition et l'équilibre au sein du Bureau, les éléments de réflexion suivants sont apparus lors des entretiens menés :

- Le Bureau étant l'organe principal, certaines organisations déplorent n'avoir qu'un seul représentant, ce qui peut les mettre parfois en difficulté face à la diversité et à la complexité des sujets.
- La quasi-majorité des membres du Bureau a noté l'absence de parité homme-femme au sein du Bureau. Cela est dû à la nomination sans concertation d'un membre unique pour la plupart des organisations.
- Comme lors des précédents audits, l'équilibre au sein des instances de gouvernance et notamment le poids relatif du Bureau par rapport au conseil d'administration interroge toujours les membres du Bureau. Interrogation portant sur le nombre important d'administrateurs qui ne facilite pas les échanges (50 titulaires) et de sa fréquence biannuelle, qui évoque plus une assemblée générale qu'un réel conseil d'administration.

## Règles de fonctionnement du Bureau



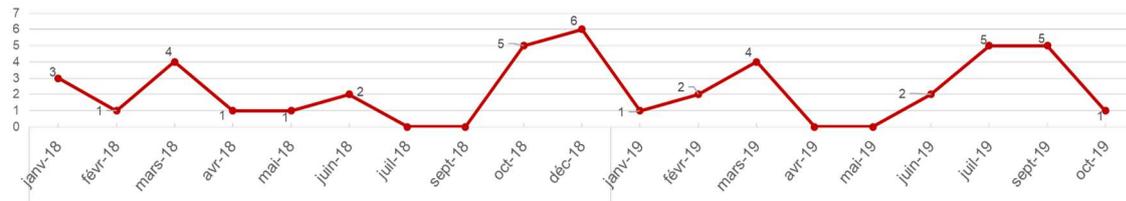
Les membres du Bureau soulignent l'importance de la réunion des conseillers techniques, qui permet de préparer une prise de décision efficace. Néanmoins, l'audit a mis en évidence :

- Un ordre du jour des réunions du Bureau dense et une production documentaire importante, que la réunion des conseillers techniques ne permet pas intégralement d'assimiler pleinement pour certains membres du Bureau ;
- Un cadre de gouvernance formel, dont la structure peut instaurer une distance entre les services de l'Unédic et les membres de la gouvernance et qui impliquent une centralisation des messages exclusivement portés par le directeur général auprès des membres du Bureau.

Les membres du Bureau déplorent une remise sur table des documents trop fréquente, qui ne permet pas de préparer leur prise de décision dans les meilleures conditions.

Cette remise sur table concerne en moyenne 13% des documents sur le mandat concerné, avec quelques pics détaillés dans le graphique suivant :

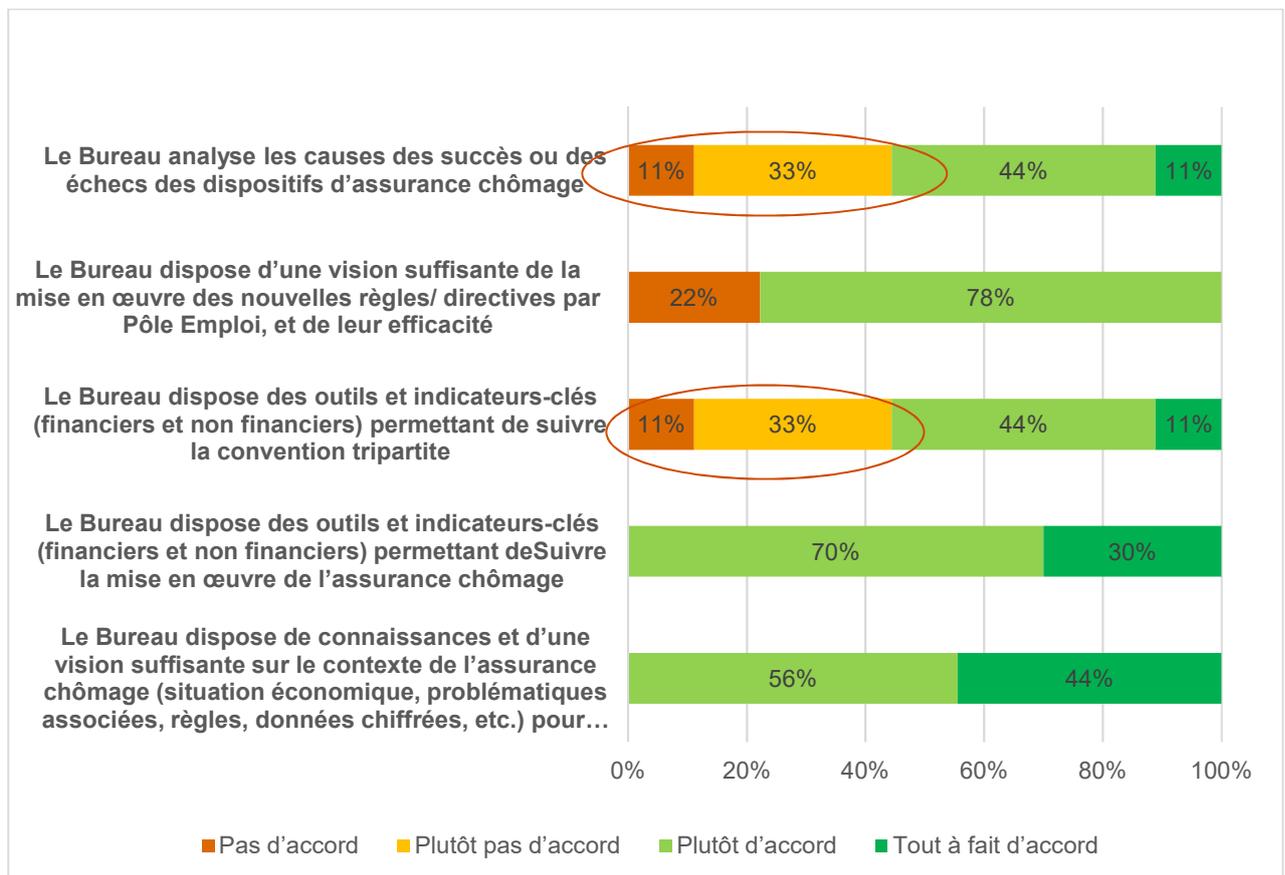
Nombre de documents remis en séance



Cette remise s'explique principalement par :

- La nécessité de présenter un document qui ne peut pas attendre le Bureau suivant (information trop tardive ou obsolète) – A noter qu'un tel document a pu faire l'objet d'une première version présentée à la réunion des conseillers techniques une semaine avant le Bureau et que sa mise en jour est alors remise sur table au Bureau ;
- Les réponses faites aux demandes des Bureaux précédents ;
- La nécessité de prévenir la divulgation de données en amont d'une prise de décision du Bureau.

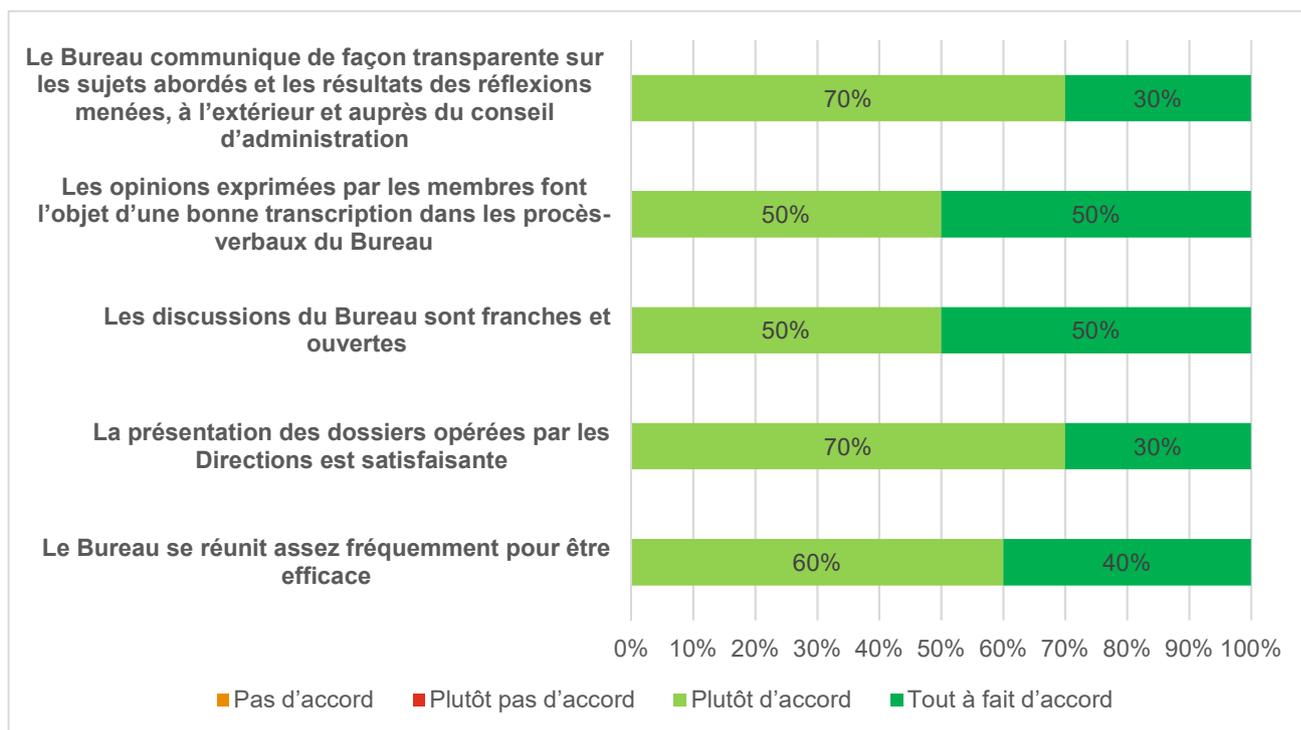
### Atteinte des missions confiées au Bureau



Sur la capacité du Bureau à atteindre les missions qui lui sont confiées, les points suivants ont été mis en avant lors de nos entretiens :

- En lien avec une réflexion plus large sur les missions et positionnement de l'Unédic dans le débat public, certains membres du Bureau considèrent que celui-ci n'analyse pas suffisamment les causes des succès ou des échecs des dispositifs (Cf. la partie 3.2 du présent rapport) ;
- Certains membres du Bureau mettent en avant une difficulté de suivi de la convention tripartite signée entre l'Unédic, Pôle emploi et l'Etat. (Cf. la partie 3.2 du présent rapport).

### Qualité des informations, délibérations et prise de décisions du Bureau



L'audit met en avant un haut niveau de satisfaction quant à la qualité des informations, les délibérations et la prise de décisions.

## Recommandations associées

L'Unédic doit envisager une évolution de **son dispositif de gouvernance et son organisation pour s'adapter aux nouveaux enjeux**.

#	Recommandations	Priorité
4	<p><b>Concrétiser les réflexions menées sur une refonte du dispositif de gouvernance et sur l'équilibre de ses instances :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rééquilibrer le poids relatif des deux instances principales de Gouvernance : Bureau et conseil d'Administration, tant sur la fréquence que sur le nombre de membres et le champ de décisions de chaque instance ;</li><li>• La mission d'audit recommande d'appréhender ces sujets avec un regard sur :<ul style="list-style-type: none"><li>✓ L'amélioration de la parité homme-femme, actuellement respectée au CA mais pas au Bureau ;</li><li>✓ La représentativité de chaque organisation (notamment pour les organisations qui ne possède qu'un membre décideur au Bureau).</li></ul></li></ul>	Modérée
5	<p><b>Garantir une couverture optimale de l'ensemble des missions de l'Unédic par les décisions du Bureau :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Couvrir la gestion de l'assurance chômage et de son financement mais également la gestion des établissements Unédic et DUA pour l'AGS ;</li><li>• Veiller, dans la préparation de l'ordre du jour à prioriser les sujets impliquant une décision du conseil. Etudier la possibilité, pour les sujets qui sont de l'information et qui n'appellent pas de prise de décisions du Bureau, d'envisager une communication par un autre canal.</li></ul>	Modérée
6	<p><b>Renforcer au sein du dispositif de gouvernance les obligations de confidentialité de chacun des membres :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Pour les instances abordant les sujets les plus critiques, mettre en place un système de tenue de la réunion en vase clos, sans possibilité de communiquer vers l'extérieur et sans conservation des documents distribués.</li></ul>	Modérée
7	<p><b>Revoir le cadre actuel pour faciliter les échanges et une prise de décision plus fluide :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Envisager la possibilité d'exploiter les temps de réunion des conseillers techniques dans une optique de mieux préparer les décisions du Bureau et en faire un lieu d'échange et d'approfondissement sur les sujets de l'assurance chômage ;</li><li>• Encourager des échanges plus informels entre membres du Bureau et services, sur des thématiques précises pour faciliter et accélérer la prise de décision et garantir la parfaite formation et information, y compris sur les sujets techniques ;</li><li>• Afin de mesurer de manière périodique l'efficacité de la préparation au Bureau, l'Unédic pourra envisager d'effectuer une analyse des documents remis sur table pour identifier d'éventuelles difficultés structurelles à produire certains documents dans des délais permettant une bonne préparation du Bureau.</li></ul>	Modérée
8	<p><b>Compléter le règlement intérieur de la commission d'audit afin qu'il mentionne le processus de nomination des personnes qualifiées de cette commission.</b> Les dispositions pourront également indiquer la durée du mandat de ces personnes qualifiées et le nombre maximum de renouvellement possible.</p>	Faible

## 3.2 Analyse du cadre relationnel entre l'Unédic, l'Etat et les opérateurs

### Description du cadre relationnel entre l'Unédic, l'Etat et les opérateurs

#### Le cadre relationnel avec l'Acoss

Les relations entre l'Unédic et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), principal opérateur de recouvrement, se font aujourd'hui majoritairement au niveau de deux services :

- La Direction de la Gestion et de la Comptabilité (DGC) ;
- La Direction de la maîtrise des Risques et de la Performance (DMRP), et notamment le département relation opérateurs et performance (DROP).

Sur le mandat 2018-2019, l'Unédic et l'Acoss ont entretenu des relations rapprochées, afin d'organiser et de sécuriser l'évolution majeure que représente la suppression progressive des cotisations salariales au profit d'un financement par une part de la CSG activité (dont la collecte est également à la charge de l'Acoss).

Les services ont fait preuve d'une grande réactivité dans la définition des nouveaux processus et la sécurisation des recettes, afin d'assurer la continuité de la capacité à financer le dispositif de l'Assurance Chômage. La bonne coordination des différents services de l'Unédic a permis de préparer au mieux ces évolutions : Direction des affaires juridiques, Direction de la Trésorerie sur l'impact en termes de cash-flows et d'échéanciers, Direction des Etudes et Analyses pour les prévisions financières, Direction de la Maîtrise des risques et de la performance, etc.

Les efforts des services de l'Unédic et de l'Acoss ont permis de développer des outils de corroboration des extrapolations proposées pour la compensation de la part salariale, et de produire une note de corroboration des produits, qui a servi de base à la négociation pour revaloriser à 1,47 la part de CSG activité allouée au financement de l'Assurance Chômage, qui était initialement prévue à 1,45.

Le nouveau cadre induit par le financement hybride a été institutionnalisé par la signature de la convention Unédic-Acoss-Pôle emploi du 23 janvier 2019 relative au versement par l'Acoss de la part de la CSG sur les revenus d'activité attribuée à l'Unédic. La convention précise les modalités financières et comptables de suivi.

Si les processus mis en place ont bien fonctionné sur l'année 2019, il s'agit néanmoins de nouveaux processus, plus manuels, par opposition à un dispositif antérieur pérenne et automatisé pour sa majorité. L'Unédic et l'Acoss devront œuvrer ensemble à la sécurisation sur le long terme de ces processus.

Concernant la production du bilan de l'Unédic, autre activité commune à l'Unédic et l'Acoss, l'opérateur souligne une amélioration significative sur le mandat, avec des échanges fluides et ouverts et un fonctionnement de plus en plus agile, avec des points plus réguliers.

Un autre marqueur des bonnes relations entretenues avec l'Acoss sur le mandat est la signature d'une convention qui a permis la collecte par l'Unédic des données des demandes préalables à l'embauche (DPAE) dans le but d'enrichir la banque de données gérées par l'Unédic d'information toujours plus justes en matière d'information sur les reprises d'emploi.

Enfin, l'opérateur souligne sa volonté de communiquer toujours plus clairement et plus proactivement sur les différents sujets, pour correspondre au mieux au besoin des partenaires, y compris l'Unédic.

Pour continuer à améliorer la fluidité des travaux, il pourrait être intéressant de réinterroger les mécanismes de reversement ainsi que le détail des données transmises par l'Acoss à l'Unédic.

## Le cadre relationnel avec Pôle emploi

Sur le mandat écoulé 2018-2019, le cadre relationnel avec Pôle emploi a été principalement marqué par :

- L'expiration de la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi 2015-2018, alors que la nouvelle convention, à fin 2019 est toujours en cours de signature.
- Un ralentissement des échanges entre Unédic et Pôle emploi, à la suite de l'échec des négociations des organismes paritaires, pendant l'élaboration du décret fixant les nouvelles règles de l'Assurance Chômage. Les relations ont néanmoins repris un niveau d'échange relativement satisfaisant, notamment lors de la rédaction par l'Unédic des circulaires déclinant les nouvelles règles.

Les relations avec Pôle emploi prennent la forme des institutions prévues par la convention tripartite d'une part, mais également de nombreux échanges plus informels avec la quasi-majorité des services de l'Unédic d'autres part sur les divers sujets de collaboration :

- Pilotage de la performance et suivi des indicateurs ;
- Sécurisation de la règle notamment via les audits réalisés par l'Unédic à Pôle emploi ;
- Réalisation d'études et analyses ciblées ;
- Amélioration et collaboration sur le champ de l'accès aux données. Le mandat écoulé est marqué par la création au sein de l'Unédic d'une plateforme internalisée de traitement et d'échange des données collectées en premier lieu par Pôle emploi. Ces données pourront donc être traitées directement par les chargés d'étude de l'Unédic.

Les membres de la gouvernance de l'Unédic estiment néanmoins que le suivi de la convention tripartite et de la performance de Pôle emploi reste perfectible. La nouvelle convention tripartite 2019-2022 redéfinit les modalités de ce suivi et de nouveaux indicateurs y ont été ajoutés. Ces indicateurs seront à mettre en œuvre sur le mandat qui s'ouvre en 2020. Le dispositif de pilotage reste encore en partie à construire, sur la base des modalités prévues par la convention tripartite.

L'opérateur souligne par ailleurs les initiatives récentes de co-construction des processus et à la mise en place de groupes de travail commun qui visent l'amélioration ou une meilleure maîtrise des processus.

## Le cadre relationnel avec l'Etat

Le mandat est marqué par l'évolution du cadre institutionnel de la gestion de l'Assurance Chômage avec la loi 2018-771 du 5 septembre 2019 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et sa déclinaison, le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2019.

Dans ce contexte, le positionnement de l'Unédic est resté inchangé et l'organisme a conduit avec succès les missions qui lui ont été confiées et notamment sur l'année 2019 :

- La production d'une note sur l'impact de la réforme de l'Assurance Chômage en septembre 2019 ;
- La Sécurisation des règles d'assurance chômage en produisant les circulaires déclinant les dispositions du décret 2019-797 et en les mettant à disposition sur le site Internet de l'Unédic début novembre 2019.

Les services de l'Unédic ont maintenu les rapports bilatéraux avec les administrations pour mener à bien leurs travaux dans de bonnes conditions, malgré des relations plus distendues pendant la préparation du décret.

Les interlocuteurs de la DGEFP rencontrés ont souligné la qualité des expertises de l'Unédic et ont émis le souhait de poursuivre les échanges futurs, notamment dans le domaine des études et analyses.

Sur le plan de l'accès aux données, l'Unédic a maintenu ses efforts pour étendre l'accès aux données lui permettant une meilleure appréhension du parcours des demandeurs d'emploi, au-delà du fichier national des allocataires (FNA) fourni par Pôle emploi. Ainsi, le décret 2019-341 du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire confère officiellement à l'Unédic la possibilité d'utiliser le NIR.

Concernant l'enjeu majeur que représente l'accès à la DSN et la prise en compte dans ses modalités de l'impact des questions liées à l'assurance chômage, l'Unédic œuvre également pour obtenir un accès à ces données dans le futur.

## Recommandations associées

#	Recommandations	Priorité
2	<p><b>Poursuivre les efforts de collaboration avec l'Acoss afin de :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérenniser, sécuriser et si possible automatiser les nouveaux processus comptables du financement établis sur le mandat à la suite de l'évolution du dispositif de financement ;</li> <li>• Examiner conjointement les mécanismes de reversement et ajuster le niveau de données transmises à l'Unédic en envisageant toutes les simplifications possibles à qualité constante.</li> </ul>	Modérée
3	<p><b>Suite à la signature de la nouvelle convention tripartite, adapter le dispositif de pilotage de la performance de Pôle emploi en s'assurant notamment :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De la correcte prise en compte des nouveaux indicateurs et de la mise en œuvre des dispositions de sécurisation de la qualité des données (notamment celles établies par les employeurs et utilisées pour calculer les allocations) ;</li> <li>• D'envisager des compléments d'information plus détaillés permettant d'éclairer la gouvernance de l'Unédic sur la performance de l'opérateur.</li> </ul>	Modérée
1	<p><b>Après un mandat marqué par de profondes évolutions et sur la base des orientations voulues par les organisations gestionnaires du régime, l'Unédic doit redéfinir ses priorités au sein d'une nouvelle feuille de route.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redéfinir les priorités et le positionnement de l'Unédic au sein d'une nouvelle feuille de route. Les pistes identifiées au cours l'audit portent sur : <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La maîtrise de la réglementation de l'Assurance Chômage ;</li> <li>✓ La gestion de la dette et le suivi du désendettement et la maîtrise des flux financiers (recettes et dépenses) ;</li> <li>✓ Le renforcement et l'élargissement de la mission d'évaluation de l'Unédic et de la production d'études et analyses, en élargissant leurs champs au-delà de l'allocataire et en rayonnant sur l'ensemble du marché du travail, sur d'autres champs de l'économie ou par exemple au niveau Européen ;</li> <li>✓ La poursuite des projets initiés sur l'accès aux données et à leur utilisation en appui des points ci-dessus ;</li> <li>✓ Le rayonnement de l'Unédic auprès des différentes parties prenantes – comme les territoires ou les branches professionnelles ;</li> <li>✓ Le niveau de collaboration attendue avec les services de l'Etat et des opérateurs ;</li> <li>✓ La valorisation de la marque Unédic et son positionnement vis-à-vis du débat public.</li> </ul> </li> <li>• Cette réflexion devra s'accompagner d'une gestion adaptée des compétences au sein de l'Unédic, en veillant notamment à assurer la continuité aux postes clés, dans un contexte marqué par le renouvellement d'une majeure partie du comité de direction.</li> </ul>	Elevée

### 3.3 Suivi des recommandations des précédents audits

Thèmes	Nombre de recommandations formulées par l'audit précédent – mandat 2016-2017	Mises en œuvre	En cours de mise en œuvre	Mises en attente	Commentaires
<b>Fonctionnement de la gouvernance</b>	6	1		5	<p>Etant donné le contexte de réforme qui a marqué le mandat écoulé, les réflexions concernant la mise en place de ces recommandations ont été mises en attente et seront adressées dans le cadre d'une refonte potentielle de la gouvernance et de son fonctionnement lors du prochain mandat 2020-2021. Les recommandations concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La réflexion sur la répartition des rôles entre le Bureau et le conseil d'administration et sur la composition et la périodicité du conseil d'administration (cf. recommandation n° 4) ;</li> <li>- L'intervention au sein de différentes commissions spécialisées de la gouvernance des personnes qualifiées et indépendantes (sans droit de vote) afin de compléter les domaines d'expertise pour mieux éclairer la prise de décision ;</li> <li>- La mise à jour du mandascop afin d'actualiser les missions, activités et compétences (cf. recommandation n°9) ;</li> <li>- La formalisation d'un règlement intérieur/charte de fonctionnement du comité des rémunérations ;</li> <li>- L'amélioration de la parité femme-homme dans les instances de gouvernance (y compris le Bureau). (cf. recommandation n°4).</li> </ul>
<b>Relation avec les opérateurs</b>	1		1		<p>L'opportunité de mettre en place une démarche « Service Organization Controls Reporting » (SOCR) a été évaluée mais l'angle choisi par l'Unédic est d'intégrer une dimension plus forte de la sécurisation des données transmises et de la gestion de la performance de l'opérateur dans la nouvelle convention tripartite 2019-2022. Le dispositif de pilotage accompagnant cette disposition est encore en partie à construire (cf. recommandation n°3).</p>
<b>Réalisation des missions de l'Unédic</b>	5	1	4		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La démarche d'identification des indicateurs clés, en collaboration avec l'ensemble des directions et le suivi des contributions des directions aux demandes des partenaires sociaux sont désormais à repenser dans le cadre de la redéfinition du positionnement de l'Unédic (cf. recommandation n°1).</li> <li>- L'étude de faisabilité sur la mise en place d'outils digitalisés du pilotage de la gouvernance pour garantir la confidentialité grâce à la traçabilité des documents communiqués à la gouvernance est reprise dans notre recommandation n°6).</li> <li>- Concernant la formation des administrateurs, celle-ci a été renforcée sur le mandat, elle doit maintenant être réalisée en 2020, en intégrant les nouvelles évolutions réglementaires (cf. recommandation n°12).</li> </ul>

Dans ce rapport, « PwC » fait référence à PricewaterhouseCoopers Advisory SAS, une entité membre de PricewaterhouseCoopers International Limited, dont chaque entité membre est une personne morale indépendante.

Merci de vous référer au site [www.pwc.com/structure](http://www.pwc.com/structure) pour obtenir des informations complémentaires.

Ce rapport est protégé selon les lois françaises du copyright. Il contient des informations confidentielles qui sont la propriété de PricewaterhouseCoopers Advisory SAS.

Elles ne peuvent donc pas être utilisées ou diffusées, en tout ou partie, par le destinataire dans un autre but que celui préalablement convenu avec l'Unédic dans le cadre du contrat signé pour la conduite de l'audit externe de fin de mandat.