

# Unédic

## Audit externe de fin de mandat 2020-2021

Janvier 2022

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



Document confidentiel au seul bénéficiaire et pour le seul usage de l'Unédic.

La responsabilité de PricewaterhouseCoopers Advisory envers l'Unédic est définie dans la lettre d'engagement conclue en juin 2021.

---

# Sommaire

<b>1. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE .....</b>	<b>3</b>
1.1 CONTEXTE DE L'AUDIT .....	3
1.2 OBJECTIFS ET PERIMETRE.....	4
1.3 METHODOLOGIE .....	4
<b>2. SYNTHESE .....</b>	<b>6</b>
2.1 MESSAGES CLES DE L'AUDIT .....	6
2.2 RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT DE FIN DE MANDAT PRECEDENT .....	7
2.3 RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT DE FIN DE MANDAT 2020-2021 .....	8
<b>3. CONCLUSIONS DETAILLEES .....</b>	<b>10</b>
3.1 BILAN DU FONCTIONNEMENT DE L'UNEDIC ET DE SES INSTANCES DE GOUVERNANCE .....	10
3.1.1 <i>Bilan du fonctionnement des instances de gouvernance</i> .....	10
3.1.2 <i>Bilan du fonctionnement du cadre conventionnel avec les opérateurs et avec l'Etat</i> .	14
3.2 CONFORMITE DE L'ORGANISME AUX TEXTES DE REFERENCE .....	15
<b>4. ANNEXES .....</b>	<b>17</b>
ANNEXE 1 - ELEMENTS DE REFLEXION SUR LE CHAMP DECISIONNEL ET DELEGATIONS POSSIBLES .....	17
ANNEXE 2 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRECEDENT AUDIT DE FIN DE MANDAT (2018-2019) ..	18

---

## 1. Introduction et Méthodologie

---

### 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 fait appel à PwC pour réaliser l'audit externe de fin de mandat 2020-2021 qui avait déjà réalisé le précédent audit de fin de mandat 2018-2019. Le renouvellement de la gouvernance de l'Unédic est à l'ordre du jour du Conseil d'administration du 26 janvier 2022. L'Unédic a déjà fait réaliser quatre audits de fin de mandat (2012-2013, 2014-2015 et 2016-2017, 2018-2019) en application de l'article 2 de l'ANI.

Le mandat écoulé a été marqué par la crise sanitaire pendant laquelle l'Unédic a tenu un rôle central.

Le règlement d'assurance chômage annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 fixait la nouvelle réglementation relative aux modalités d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et aux contributions d'assurance chômage. En raison de la crise sanitaire, la mise en œuvre de mesures, initialement prévue le 1<sup>er</sup> avril 2020, a été repoussée. Plusieurs modifications aux règles initialement définies ont été apportées en raison de la conjoncture économique. La crise Covid-19, ses conséquences sur l'emploi et les mesures d'urgence, ainsi de la décision du Conseil d'Etat de novembre 2020 (annulation des dispositions sur le SJR) et l'ordonnance en référé de juin 2021, ont conduit le gouvernement à repousser au 1<sup>er</sup> octobre 2021 l'entrée en application des nouvelles règles de calcul du SJR.

Au-delà de la mise en œuvre de la réforme, la période a évidemment été marquée par un grand nombre de mesures temporaires induites par la crise bouleversant profondément les processus et flux financiers de l'Unédic. Face à cette crise, l'Unédic, en lien avec les opérateurs et le gouvernement, a dû faire preuve d'une extrême agilité et d'une certaine réactivité pour continuer à soutenir l'économie et aider à préserver la cohésion sociale.

Au-delà de la gestion de la crise, l'Unédic a poursuivi les efforts en lien avec la transformation du régime d'assurance et de son pilotage par le lancement des travaux d'établissement d'une convention de financement avec l'Urssaf Caisse Nationale (dans la continuité de la mise en place du financement partiel par la CSG) et plus largement la mise en application du cadre conventionnel avec les opérateurs et l'Etat.

Dans ce contexte, 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 réglementaires ;
- 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.

Par ailleurs, le Bureau de l'Unédic a acté la nomination du nouveau directeur général de l'Unédic en juin 2020.

## 1.2 Objectifs et périmètre

L'audit de fin de mandat réalisé avait un double objectif :

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

Ainsi, l'audit portant sur le mandat 2020-2021 s'est articulé autour de 3 axes :

- Le bilan du fonctionnement de l'association, couvrant à la fois la conformité de l'organisme avec les textes de référence et un diagnostic du fonctionnement des instances ;
- Le bilan du fonctionnement du cadre conventionnel avec les opérateurs et l'Etat afin de s'assurer de son respect. Le bilan a porté également sur l'application de la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi 2019-2022 et le suivi de l'activité partielle dont les conditions de financement ont évolué sur le mandat 2020-2021 ;
- Le suivi des recommandations du précédent audit de fin de mandat 2018-2019, en prenant soin de prendre en compte le caractère exceptionnel de la période et la nécessité de reconsidérer certaines de ces recommandations à la lumière du contexte et des priorités à venir.

## 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 de l'Unédic, règlement intérieur de la commission d'audit et de préparation des comptes ainsi que l'ANI du 17 février 2012 ;
  - Procès-verbaux des conseils d'administration et des réunions du Bureau, comptes rendus des commissions d'audit et de préparation des comptes, conventions applicables, autres documents obtenus au cours de l'audit.
- **Envoi d'un questionnaire aux membres du Bureau afin de recueillir leur avis sur le fonctionnement de la gouvernance et sur la capacité de l'Unédic à remplir ses missions.**
- **Conduite d'entretiens avec les membres du Bureau, les directions de l'Unédic ainsi qu'avec des représentant des parties prenantes (DGEFP, Pôle emploi, caisse nationale de l'Urssaf).**

Au total 27 entretiens ont été conduits par la mission (liste exhaustive à la page suivante).

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

<b>Membres du Bureau de l'Unédic</b>			
<b>#</b>	<b>Nom</b>	<b>Fonction</b>	<b>Organisation</b>
1	Eric Le Jaouen	Président	MEDEF
2	Patricia Ferrand	Vice-Présidente	CFDT
3	Jean-Michel Pottier	2 <sup>ème</sup> Vice-Président Membre de la commission d'audit	CPME
4	Eric Courpotin	3 <sup>ème</sup> Vice-Président Président de la commission d'audit	CFTC
5	Jean-François Foucard	Trésorier Membre de la commission d'audit	CFE-CGC
6	Michel Picon accompagné par Candice Goutard	Trésorier adjoint	U2P
7	Elisabeth Tomé-Gertheinrichs accompagnée par Pierre-Matthieu Jourdan	Assesseur Membre de la commission d'audit	MEDEF
8	Denis Gravouil	Assesseur	CGT
9	Michel Beaugas accompagné par Laure Doucin	Assesseur	FO
10	Hubert Mongon	Assesseur	MEDEF
<b>Directions de l'Unédic</b>			
11	Christophe Valentie	Directeur général	Unédic
12	Rémy Mazzocchi	Directeur général adjoint	Unédic
13	Jun Dumolard	Directeur des Finances et de la Comptabilité (DFC)	Unédic
14	Céline Jaeggy	Directrice des Affaires Juridiques et Institutionnelles (DAJI)	Unédic
15	Arnaud Carrère	Directeur des Ressources Humaines et des Services Généraux (DRH-SG)	Unédic
16	Vanessa Hendou	Directrice de l'Information et de la Communication (DIC)	Unédic
17	Lara Muller	Directrice des Etudes et Analyses (DEA)	Unédic
18	Vincent Roberti	Directeur des Services Numériques et de la Stratégie de la Donnée (DSNSD)	Unédic
19	Christophe Butikofer	Sous-directeur Audit et Risques	Unédic
20	Clémence Taillan	Cheffe de cabinet	Unédic
<b>Personnes qualifiées de la commission d'audit et de préparation des comptes</b>			
21	Marie-Hélène Laimay	Personnalité qualifiée de la commission	
22	Jean-Marc Ambrosini	Personnalité qualifiée de la commission	
<b>Contrôleur général économique et financier</b>			
23	Nicolas Lermant	Contrôleur général économique et financier	
<b>Autres parties prenantes</b>			
24	Stéphanie Le Blanc	Adjointe à la sous-directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi	DGEFP
25	Camille L'Hernault	Directrice comptable et financière de l'Urssaf	Urssaf Caisse Nationale
26	Xavier Bonnet	Directeur de l'audit, du pilotage de la performance et de la stratégie	Urssaf Caisse Nationale
27	Michael Ohier	DGA Réseau	Pôle emploi

### 2.1 Messages clés de l'audit

L'audit de fin de mandat réalisé a porté sur deux années très particulières pour la gouvernance et les services de l'Unédic. En jouant un rôle de stabilisateur économique et social, l'Unédic a été fortement impliqué au côté de l'Etat et de ses partenaires de l'Assurance chômage en continuant à financer l'indemnisation des demandeurs d'emploi (y compris pour ceux ayant été fait l'objet d'une prolongation pour tenir compte du confinement) tout en finançant l'activité partielle.

Sur la base des analyses conduites et des entretiens réalisés, il convient de noter :

- 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 et notamment leur continuité pendant la crise sanitaire.

Cependant, certains axes d'amélioration ont été relevés par l'audit ; ils feront l'objet de plans d'actions à suivre dans le cadre de la prochaine mandature notamment :

- Pour faire évoluer le **dispositif de gouvernance** et s'adapter aux enjeux de l'Assurance chômage, l'audit encourage la gouvernance de l'Unédic et notamment le Conseil d'administration à décider d'une revue de ses modalités d'exercice (composition des instances, principes de fonctionnement, champs décisionnel) et une actualisation des statuts et des règlements intérieurs afin d'apporter à chaque instance le bon niveau d'information et d'expertise tout en simplifiant son fonctionnement.
- Concernant les échanges de l'Unédic avec l'Etat et Pôle Emploi dans le cadre de la **convention tripartite**, la gouvernance et les organisations nationales syndicales et patronales avec l'ensemble des parties prenantes devraient préciser les attentes, les enjeux et conditions de mises en œuvre.
- Au-delà du **cadre conventionnel** souhaitable avec l'Etat et les opérateurs, l'audit invite la gouvernance à engager des réflexions prospectives sur les priorités de l'Unédic ; ces réflexions devraient s'inscrire dans un processus global de maîtrise des activités (du recouvrement jusqu'à l'indemnisation) en renforçant les actions de coordination autour du risque (plan d'audit conjoint, analyse des risques...) et du pilotage (indicateurs, plan de maîtrise) avec les principales parties prenantes (Pôle Emploi, Urssaf Caisse Nationale...)
- Enfin, l'audit encourage l'Unédic à poursuivre l'**optimisation du processus de suivi et de pilotage des instances de gouvernance** : renforcement du suivi de la mise en œuvre des décisions des instances, mesures de sécurisation des dotations accordées aux organismes paritaires en passant par l'AGFPN, mise en place d'un outil pour faciliter le processus de suivi des présences et des votes en séance du Conseil d'administration, etc.

## 2.2 Recommandations de l'audit de fin de mandat précédent

Lors du précédent audit externe de fin de mandat 2018-2019, la mission avait formulé 13 recommandations autour de 4 thématiques : réflexions prospectives sur les priorités de l'Unédic, poursuivre les efforts engagés en collaboration avec les opérateurs, faire évoluer son dispositif de gouvernance et son organisation pour s'adapter aux nouveaux enjeux, renforcer le processus de suivi et de pilotage des mandats ainsi que le fonctionnement des conseils d'administration.

En séance du Conseil d'administration du 29 janvier 2021, un point sur le suivi du plan d'action a été réalisé par la direction de l'Unédic.

- Sur le premier axe (réflexion menée en termes de prospective sur le positionnement et les priorités de l'Unédic), des travaux spécifiques ont été achevés en janvier 2021 après un séminaire de deux demi-journées et plusieurs pistes de recommandations ; ces travaux n'ont pu être totalement exploités du fait de la crise sanitaire.
- Concernant le second axe (sur les efforts engagés en collaboration avec les opérateurs), les services de l'Unédic ont beaucoup travaillé pour suivre les évolutions réglementaires et s'assurer de la maîtrise de leur mise en œuvre d'un point de vue opérationnelle. Également, des travaux ont été initiés en septembre 2020 pour spécifier et clarifier le rôle de Pôle Emploi et de l'Unédic.
- Enfin, concernant les recommandations proposées dans le cadre des thématiques n°3 (faire évoluer le dispositif de gouvernance et son organisation pour s'adapter aux nouveaux enjeux) et n°4 (renforcer le processus de suivi et de pilotage des mandats ainsi que le fonctionnement des conseils d'administration) : les services de l'Unédic ont mis en œuvre certaines actions telles que le passage au vote électronique mais plusieurs autres recommandations restent toujours à déployer.

L'audit a souhaité, au travers de sa recommandation n° 8, réaffirmer et reconduire les propositions qui restent d'actualité.

L'état récapitulatif des recommandations du précédent audit de fin de mandat 2018-2019 est présenté en annexe 2.

## 2.3 Recommandations de l'audit de fin de mandat 2020-2021

L'ensemble des recommandations proposées ci-dessous s'inscrit dans le cadre d'une amélioration continue du dispositif et des pratiques de la gouvernance. Celles-ci aideront à une plus grande fluidité dans les échanges avec les services mais également les partenaires de l'Unédic (Etat, Pôle emploi, Urssaf caisse nationale).

#	Recommandations
<b>Revoir les modalités d'exercice de la gouvernance de l'Unédic</b>	
1	<p><b>Revoir les modalités d'exercice de la gouvernance en repensant la composition, les principes de fonctionnement et le champ décisionnel de chaque instance.</b></p> <p>Ces réflexions sont à mener en poursuivant l'objectif d'apporter à chaque instance le bon niveau d'information, d'expertise et d'une façon plus générale, d'optimiser et de simplifier le fonctionnement de la gouvernance et de la structure Unédic ; en capitalisant sur les modes de fonctionnement du Bureau.</p> <p>La mission présente ci-dessous les principaux critères sur lesquels devraient porter les réflexions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire évoluer les modalités d'exercice du Conseil d'administration dans son rôle de principal organe de gouvernance, en capitalisant sur les bonnes pratiques mises en œuvre par le Bureau, en repensant l'articulation Bureau / Conseil d'administration pour éviter de multiplier et de dupliquer les réunions ;</li> <li>- Organiser des assemblées générales à une fréquence adaptée à des mandatures de 2 ans ;</li> <li>- Optimisation de la fréquence et les ordres du jour des réunions du Conseil d'administration et du Bureau en s'appuyant sur le champ décisionnel de celles-ci et des priorités sur l'année. Des éléments de réflexion sur le champ décisionnel et les délégations possibles entre les instances sont présentés en annexe ;</li> <li>- Suppression des réunions des conseillers techniques préparatoires aux réunions du Bureau.</li> </ul>
2	<p><b>Actualiser les statuts et le règlement intérieur au regard des évolutions structurelles et opérationnelles que connaît l'Unédic</b> en veillant notamment à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préciser dans le règlement intérieur les modalités de prises de décisions du Bureau en indiquant notamment les conditions de majorité ;</li> <li>- Préciser les éventuelles délégations de pouvoir accordées à certaines commissions ;</li> <li>- Ajouter les clauses relatives au recours à la visioconférence pour la tenue des séances et au vote électronique ;</li> <li>- Clarifier les champs de compétence des conseillers techniques et les attentes de la gouvernance vis-à-vis des travaux à réaliser ;</li> <li>- Préciser l'article 1.1 du règlement intérieur de l'Unédic concernant : <ul style="list-style-type: none"> <li>• la composition du Conseil d'administration sur la notion de « mandats de même niveau exercés » ;</li> <li>• l'assiduité des administrateurs et la notion d'absences injustifiées en indiquant notamment si cela concerne également les séances extraordinaires.</li> </ul> </li> </ul>
3	<p><b>Inscrire à l'ordre du jour des conseils d'administration sur l'année 2022 la revue des modalités d'exercice de la gouvernance de l'Unédic et l'actualisation des statuts et du règlement intérieur</b> proposées en réponse aux recommandations formulées ci-dessus.</p>



#	Recommandations
<b>Conforter la position centrale de l'Unédic dans le dispositif d'assurance chômage</b>	
4	<p>En s'appuyant sur la bonne gestion de la crise sanitaire et en profitant des échéances à venir, ouvrant peut-être une période plus propice à la conduite de réflexions à long terme, l'audit invite à nouveau la gouvernance de l'Unédic à engager des réflexions sur les leviers permettant de réaffirmer, sécuriser et valoriser le rôle et les missions fondamentales de l'Unédic.</p> <p><b>Pour accroître la lisibilité et la crédibilité de leurs actions communes dans une dimension d'assurance chômage globale, il semble important de renforcer les actions de coordination</b> autour de la gestion du risque (analyse des risques, plan d'audit conjoint, revue de réglementation) et du pilotage (indicateurs, plan de maîtrise) des principales parties prenantes (Urssaf Caisse Nationale, Pôle Emploi...).</p>
<b>Clarifier le dispositif de pilotage de la convention tripartite Unédic-Etat-Pôle emploi</b>	
5	<p><b>La gouvernance de l'Unédic, les organisations nationales syndicales et patronales ainsi que l'Etat et Pôle emploi devraient clarifier les attentes, les enjeux et plus globalement les conditions de mises en œuvre et de pilotage de la convention tripartite.</b></p> <p>Également, de nouvelles modalités de communication (sur les travaux du CET et du COSUI, échanges entre le Bureau de l'Unédic et le comité d'évaluation de Pôle Emploi...) devront être formalisées pour fluidifier les échanges.</p>
<b>Renforcer le processus de suivi et de pilotage des instances de gouvernance</b>	
6	<p><b>Renforcer le suivi des décisions des instances (Conseil d'administration, Bureau) en le présentant à chaque début de séance du Bureau.</b></p> <p>Ce suivi présentera pour chaque décision, les actions déjà réalisées et celles restant à réaliser, idéalement en précisant l'échéance et le porteur de chaque action. Ce document complètera la note de suivi des décisions présentée à chaque conseil d'administration (NB. Ce suivi avait été installé en 2014 en réponse à l'une des recommandations formulées par l'audit externe de fin de mandat 2012-2013).</p>
7	<p>Dans le cadre des dotations accordées aux organismes paritaires, <b>mener des négociations avec les organisations gestionnaires de l'Assurance chômage pour faciliter la justification, sécurisation et le versement de ces dotations.</b> Une procédure de versement via l'AGFPN (Association de Gestion du Fonds Paritaire National), déjà proposée par plusieurs organisations, pourrait être une solution adéquate.</p>
8	<p><b>Finaliser la mise en œuvre de certaines des recommandations du précédent audit de fin de mandat 2018-2019, à savoir :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réaliser 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 (nombre maximum de mandats de même niveau, règles d'incompatibilité et âge limite notamment) ;</li> <li>- 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 ;</li> <li>- Mener une étude sur la faisabilité de la mise en place d'un outil pour faciliter le processus de suivi des présences et des votes lors des conseils d'administration (quorum, votes, procurations) ;</li> <li>- Compléter le règlement intérieur de la commission d'audit et de préparation des comptes afin qu'il précise le processus de nomination des personnalités qualifiées de cette commission, notamment la durée du mandat et le nombre maximum de renouvellement possible.</li> </ul>

### 3. Conclusions détaillées

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

### 3.1.1 Bilan du fonctionnement des instances de gouvernance

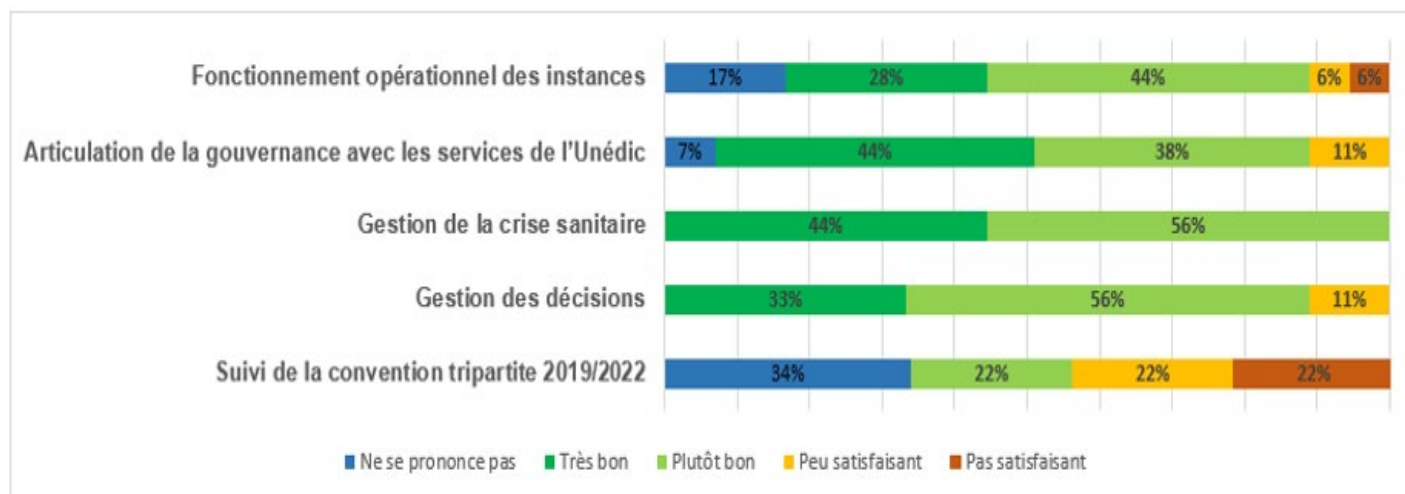
#### Evaluation des pratiques de gouvernance

Le fonctionnement de la gouvernance a fortement évolué sur la mandature 2020-2021 et l'engagement de l'ensemble des acteurs a été à un niveau élevé. Sur la période, la mission d'audit constate :

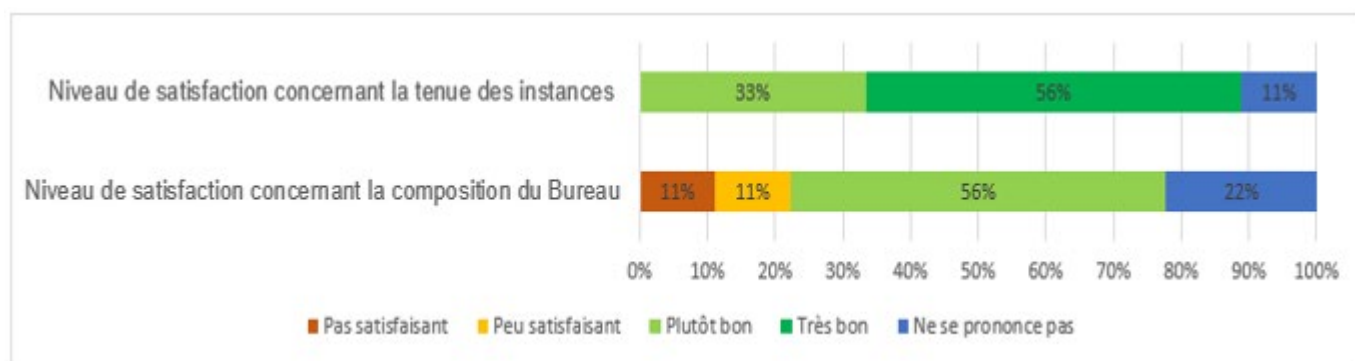
- Une très forte augmentation de la fréquence des instances de gouvernance que ce soit au niveau du Bureau avec plusieurs réunions exceptionnelles organisées mais également au niveau de la commission d'audit et de préparation des comptes ;
- Un taux de participation au Conseil d'administration de 73% sur la période contre 75% sur le mandat précédent (titulaires et suppléants, Conseil d'administration de janvier et juin 2020 et 2021) ;
- Un taux de participation au Bureau de 98% sur six réunions échantillonnées sur le mandat 2020-2021 contre 71% sur l'ensemble du mandat précédent.

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

A travers le questionnaire (dont les résultats sont agrégés par thématique ci-dessous), les membres du Bureau font globalement état d'une satisfaction élevée sur les quatre premières thématiques autour du fonctionnement interne de la gouvernance. La dernière thématique (suivi de la convention tripartite 2019/2022) est jugée peu satisfaisante par les administrateurs qui se sont prononcés.



## Concernant le fonctionnement opérationnel des instances :



L'appréciation générale du fonctionnement opérationnel des instances de gouvernance de l'Unédic a permis de relever un bon niveau de satisfaction sur différents points :

- La périodicité des réunions du Bureau a su être adaptée aux enjeux de l'organisation notamment pendant la crise sanitaire avec l'organisation de séances exceptionnelles ;
- Le nombre de membres du Bureau est adéquat par rapport aux enjeux de l'assurance chômage.

Cependant, sur la composition et la tenue des instances, les éléments suivants sont apparus au travers des réponses au questionnaire et aux entretiens réalisés :

### Sur la composition des instances :

Concernant la composition du Bureau, les membres titulaires de l'Unédic sont les organisations nationales d'employeurs représentatives sur le plan interprofessionnel (article 5 des statuts) ; sur ce point, les statuts pourraient prévoir des modalités de révision de la composition au regard de mesures d'audience.

Concernant le Conseil d'administration : le nombre de représentants au Conseil d'administration de l'Unédic est objectivement plus important que celui d'autres structures plus classiques (50 titulaires, 29 suppléants) ; également, la fréquence des séances (biannuelle) ne facilite pas les échanges et s'apparente plus à une assemblée générale qu'à un véritable Conseil d'administration.

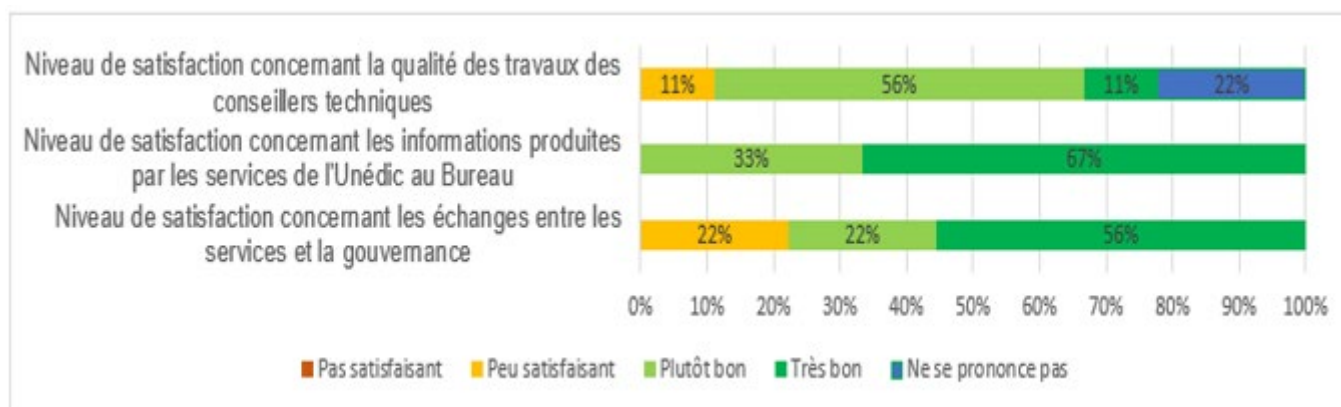
### Sur la tenue des instances :

Les ordres du jour des séances du Bureau sont souvent denses et ne permettent pas de traiter correctement les différents sujets planifiés.

### Sur la fréquence des échanges :

L'audit souligne une importante charge de travail liée aux nombres d'instances, à la densité des ordres du jour et à la priorisation des sujets.

## Concernant l'articulation de la gouvernance avec les services de l'Unédic :



Les administrateurs membres du Bureau soulignent l'importance de la réunion des conseillers techniques avec les services de l'Unédic pour préparer les travaux du Conseil d'administration et du Bureau.

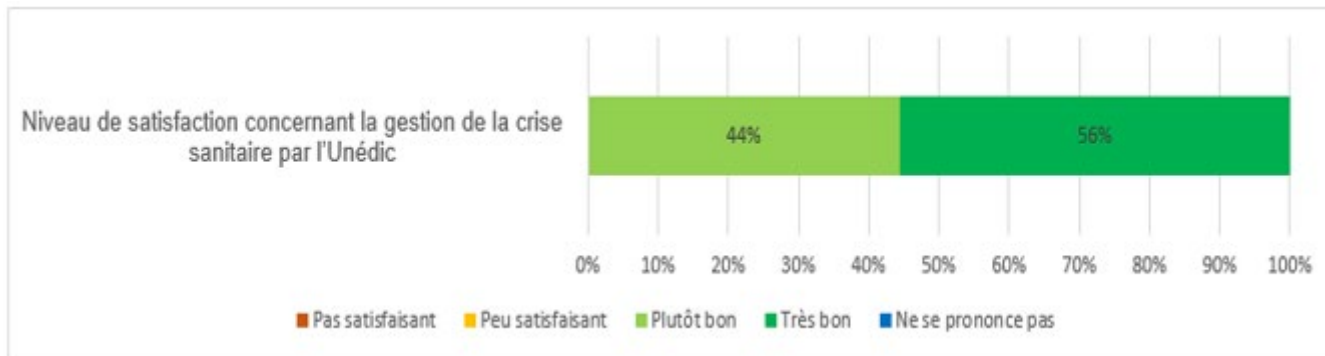
L'ensemble des membres du Bureau sont unanimes sur la qualité des travaux réalisés par les services de l'Unédic tant sur les documents transmis aux instances que sur les présentations réalisées (webinaires, en Bureau) ; ces travaux aident à une prise de décision fluide.

Cela étant, les membres du Bureau ont évoqué les axes d'améliorations suivants :

- L'organisation actuelle ne clarifie pas suffisamment les différents rôles des conseillers techniques ; il s'agit-là d'un constat extrait du séminaire des administrateurs en fin d'année 2020, qui est toujours d'actualité ;
- Dans l'article 14 des statuts de l'Unédic, il est indiqué que "le bureau est informé de l'avis des conseillers techniques" ; en pratique, chaque membre du Bureau est informé à titre individuel par son propre conseiller technique mais l'instance du Bureau n'est pas informée d'un avis collectif des conseillers techniques.

Également, le règlement intérieur pourrait préciser les modalités d'utilisation des documents internes, notamment des études avec leur publication.

## Concernant la gestion de la crise sanitaire :

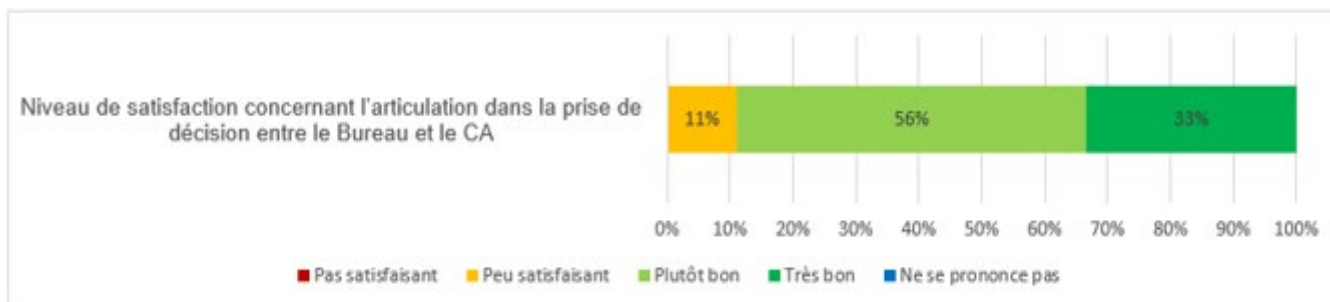


Les membres du Bureau ont salué unanimement la façon dont l'Unédic est parvenue à fonctionner de manière continue et fluide pendant la crise sanitaire.

Les membres du Bureau ont notamment souligné :

- L'investissement des services de l'Unédic pour sécuriser la mise en œuvre des mesures exceptionnelles prises par l'Etat, notamment l'activité partielle ;
- La capacité d'adaptation de la gouvernance pendant la période avec une très forte mobilisation des organisations, le succès des réunions à distance.

## Concernant la gestion des décisions :



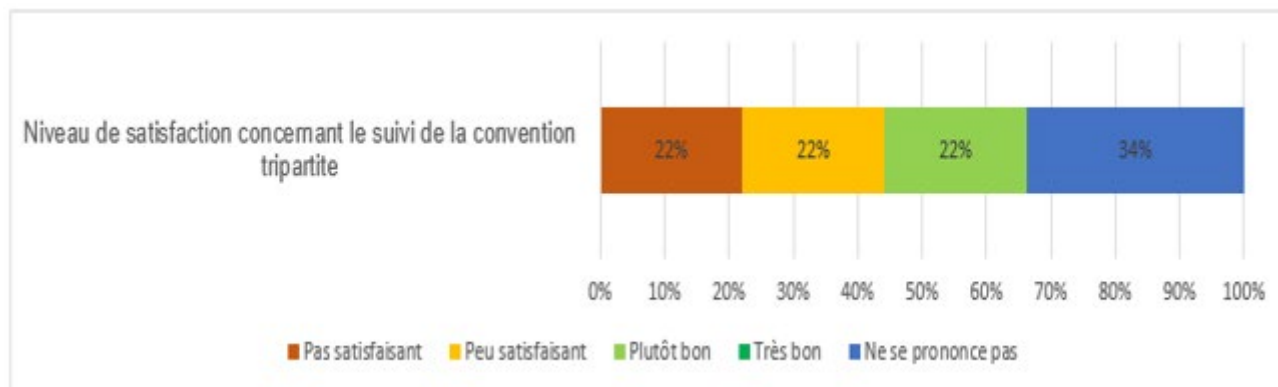
Les membres du Bureau sont globalement satisfaits de l'articulation dans la prise de décision entre le Bureau et le Conseil d'administration. Cependant, le suivi (actuellement semestriel) des décisions prises par le Bureau et le Conseil d'administration est un axe d'amélioration évoqué.

Également, grâce aux entretiens réalisés, l'audit fait les constats suivants :

- L'article 2.2 du règlement intérieur sur le fonctionnement du Bureau de l'Unédic n'est pas suffisamment précis sur les modalités de prises de décisions. En effet, là où l'article 8 des statuts précise pour le Conseil d'administration les modalités de délibération, le point 2.2.2 – Décisions du règlement intérieur ne précise ni les règles de présence, ni celle de majorité nécessaire pour le Bureau.
- Les statuts ne précisent pas les prérogatives de vote, de décision (commission immobilière et des marchés, commission d'audit et de préparation des comptes). Cela entraîne une redite des sujets évoqués en commission dans les séances du Bureau et vient alourdir davantage l'ordre du jour des séances.

### 3.1.2 Bilan du fonctionnement du cadre conventionnel avec les opérateurs et avec l'Etat

#### Concernant le suivi de la convention tripartite 2019-2022 entre l'Unédic, l'Etat et Pôle Emploi :



Sur cette thématique, une très forte proportion des membres du Bureau a décidé de ne pas indiquer leur niveau de satisfaction (34% des répondants) et d'autres ont indiqué directement leur insatisfaction (44% des répondants se disent peu ou pas satisfaits).

Les éléments d'insatisfaction de la part des membres du Bureau concernent notamment :

- Des divergences sur la définition et le calcul de plusieurs indicateurs (nombre de retours à l'emploi, nombre de retours à l'emploi durable...) censés mesurer la performance de Pôle emploi au regard des objectifs fixés et au suivi attendu dans la convention ;
- Des difficultés à communiquer entre les différentes parties prenantes ; sur ce point, des membres du Bureau constatent une amélioration sur les derniers mois (second semestre 2021) avec l'organisation d'échanges préparatoires en comité restreint entre les différents protagonistes.

Par ailleurs, les membres du Bureau soulignent que le contexte de la crise sanitaire a également complexifié les modalités de mise en œuvre de la convention.

## 3.2 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 37 critères tirés des différents textes. Le niveau de conformité à ces critères demeure très satisfaisant :

- 29 critères sont **appliqués** (78%)
- 8 critères sont **partiellement appliqués** (22%)
  - **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 d'administration. Par ailleurs, le terme « injustifié » n'étant pas précisé par le règlement intérieur, cela rend difficile la vérification de la bonne application de la règle visant à mettre fin au mandat d'un administrateur ayant deux absences injustifiées sur un an. Également, le règlement intérieur pourrait préciser le champ d'application de la notion d'assiduité (Assemblée générale, Conseil d'administration, Bureau).
  - **L'Unédic communique à ses mandataires une fiche de mandat validée par le Conseil d'administration précisant les responsabilités assumées par les mandataires** : il n'existe pas de fiche de mandat précisant les responsabilités assumées par les mandataires.
  - **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 précis du profil des administrateurs qui composent le Conseil d'administration notamment concernant le nombre de mandats de même niveau qu'ils peuvent exercer. Nous n'avons pas audité spécifiquement ces différents critères ; cependant, dans le cadre de nos travaux, ont été relevés des cas d'administrateurs ayant plus de 3 mandats potentiellement de même niveau que celui de l'Unédic.
  - **L'Unédic assure un socle de formation technique commun aux administrateurs** : des formations sont proposées par les services de l'Unédic à destination des nouveaux administrateurs ainsi qu'en cas d'évolutions réglementaires notamment via l'organisation de webinaires spécifiques. Les personnalités qualifiées de la commission d'audit bénéficient d'une formation ad-hoc. Ainsi, il n'existe pas de socle de formation à proprement parlé. Cependant, les services de l'Unédic travaillent sur ce point, des formations seront réalisées au début de la prochaine mandature 2022-2023. Également, 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 sur ce point.
  - **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** : aujourd'hui, il n'existe pas d'attestation de 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** : aujourd'hui, aucune procédure de reconnaissance des compétences acquises n'est engagée.
  - Également, la mission a souhaité inclure deux nouveaux critères de conformité (relatifs aux articles 13 et 15 de l'accord du 17 février 2012 par rapport à ceux utilisés lors du précédent audit de fin de mandat 2018-2019), l'un concerne « **le périmètre et financement du paritarisme** » et l'autre « **le contrôle du financement** ».

Il existe bien des conventions biparties entre l'Unédic et les organisations ; les modalités de fixation du montant des contributions sont validées chaque année en Conseil d'administration. Cependant, l'Unédic ne demande pas de justificatif en contrepartie du versement des soldes aux organisations (qui représente 80% du montant de la dotation décidée par le CA). Sur le contrôle du financement, il n'existe pas de procédure de versement via l'AGFPN. En pratique, l'Unédic demande des justificatifs suffisants de la part des organisations (sans pour autant les obtenir systématiquement). Au niveau du contrôle externe, il existe bien un avis des commissaires aux comptes (comme préconisé par l'ANI) mais il ne couvre pas spécifiquement ce point.

A noter : plusieurs critères sont « partiellement appliqués » mais n'appellent pas de recommandations particulières car ils ne nous apparaissent pas provenir d'une défaillance de l'Unédic avec un impact très limité sur l'efficacité de la gouvernance (exemples : critère sur le profil des administrateurs, critère sur la procédure de reconnaissance des compétences).



## 4. Annexes

### Annexe 1 - Eléments de réflexion sur le champ décisionnel et délégations possibles

La liste des activités présentées ci-dessous n'est pas exhaustive ; elle devra faire l'objet d'un travail spécifique des services de l'Unédic pour une revue et validation par le Conseil d'administration.

Il conviendra de préciser les prérogatives des différentes instances : Assemblée générale, Conseil d'administration, Bureau, Commissions (d'audit et de préparation des comptes, immobilière, ...).

Activités	Assemblée générale	Conseil d'administration	Bureau	Commissions
Dissolution de l'association Unédic	Décisionnaire			
Modification des statuts		Décisionnaire		
Modification du règlement intérieur		Décisionnaire		
Convention avec des partenaires (Urssaf Caisse Nationale, Pôle Emploi...).		Décisionnaire	Travaux préparatoires	Travaux préparatoires par une commission
Stratégie financière de l'année		Décisionnaire	Travaux préparatoires	Travaux préparatoires par une commission
Attribution/revalorisation des allocations		Décisionnaire		
Nomination des commissaires aux comptes		Décisionnaire		Travaux préparatoires par la commission d'audit
Approbaton des comptes		Décisionnaire		
Nomination du Directeur général		Décisionnaire		
Validation du budget de l'Unédic			Décisionnaire	Travaux préparatoires par la commission d'audit
Délégations de signature et de pouvoir		Décisionnaire		
....				

## Annexe 2 – Suivi des recommandations du précédent audit de fin de mandat (2018-2019)

Recommandations		Statut	Etat d'avancement
1	<p>Après un mandat (2018-2019) 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.</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>	En cours	S'inscrit dans le cadre de la recommandation n°5 de ce rapport.
2	Poursuivre les efforts de collaboration avec l'Acoss quant à la sécurisation des processus comptables, 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.	En cours	S'inscrit dans le cadre de la recommandation n°4 de ce rapport.
3	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 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.	En cours	S'inscrit dans le cadre de la recommandation n°8 de ce rapport.
4	Concrétiser les réflexions menées sur une refonte du dispositif de gouvernance 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.	En cours	S'inscrit dans le cadre de la recommandation n°1 de ce rapport.
5	Garantir une couverture optimale des missions de l'Unédic par les décisions du Bureau (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.	En cours	S'inscrit dans le cadre de la recommandation n°1 de ce rapport et notamment la revue du champ décisionnel des instances.
6	Renforcer au sein du dispositif de gouvernance les obligations de confidentialité de chacun des membres pour prévenir le risque de divulgation d'information à l'extérieur de l'Unédic, notamment aux médias.	Abandonnée	Cette action n'est plus nécessaire aujourd'hui ; l'article 11 des statuts stipule que les membres du Conseil d'administration sont tenus au secret professionnel.

Recommandations		Statut	Etat d'avancement
7	<p>Revoir le cadre actuel pour faciliter les échanges avec les services et une prise de décision plus fluide.</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>	En cours	Action qui s'inscrit dans le cadre de la recommandation n°4 de ce rapport d'audit de fin de mandat 2020-2021.
8	Compléter le règlement intérieur de la commission d'audit afin qu'il précise le processus de nomination des personnes qualifiées de cette commission, notamment la durée du mandat et le nombre maximum de renouvellement possible.	A lancer	Recommandation non mise en œuvre pour le moment. Reprise dans la recommandation n°6 de ce rapport.
9	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, signées au moment de la prise de mandat.	A lancer	S'inscrit dans le cadre de la recommandation n°2 de ce rapport.
10	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 (nombre maximum de mandats de même niveau, règles d'incompatibilité et âge limite notamment).	A lancer	Recommandation non mise en œuvre pour le moment. Reprise dans la recommandation n°6 de ce rapport.
11	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. Clarifier le terme « absences injustifiées » dans les textes afin de rendre le suivi du critère plus objectif.	A lancer	Recommandation non mise en œuvre pour le moment. Reprise dans la recommandation n°6 de ce rapport.
12	Réaliser sur 2020 une formation aux administrateurs et notamment aux nouveaux mandataires, actualisée des sujets d'actualité et de la nouvelle réglementation. Inscrire dans le règlement intérieur les modalités de formation des administrateurs retenus en s'inspirant le cas échéant des recommandations de l'ANI.	En cours	<p>Recommandation non mise en œuvre au regard de la crise sanitaire.</p> <p>Cependant, des webinaires sur des thématiques spécifiques (ex. social bond) sont organisés pour les membres du Bureau et les conseillers techniques.</p>
13	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).	Réalisée	Recommandation a été mise en œuvre sur le mandat 2020-2021, notamment pendant la période de confinement. En revanche, la pratique n'est pas mentionnée dans les textes de références (règlement intérieur, statuts).

© 2020 PricewaterhouseCoopers Advisory SAS. Tous droits réservés.

Dans ce rapport, PwC Advisory 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. Cette proposition commerciale est protégée selon les lois françaises du copyright. Ce rapport 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.