



RAPPORT

sur la gestion des risques,
le contrôle et l'audit 2022

Unédic

Sommaire

PAGE 4

Éditorial

Jean-Michel Pottier

président de la Commission d'audit
et de préparation des comptes –
mandat 2022-2023

PAGE 6

Faits marquants 2022

PAGE 8

La Commission d'audit et de préparation des comptes

PAGE 10

La gestion des RISQUES

PAGE 18

Les activités de CONTRÔLE

PAGE 26

Les activités D'AUDIT

PAGE 33

Plan d'audit 2023-2024

PAGE 34

Audit de fin de mandat

PAGE 35

Annexes



Jean-Michel Pottier,

président de la Commission d'audit et de préparation
des comptes – mandat 2022-2023

**Un dispositif indispensable
à la maîtrise des
activités de l'Unédic
et des opérateurs.**

Les crises succèdent aux crises : l'année 2022, marquée par l'invasion russe en Ukraine et l'inflation, a été celle des turbulences économiques. Malgré ce contexte, l'Assurance chômage s'est montrée résiliente et amorce son désendettement. Ce retour du solde de l'Unédic en territoire positif, porté par le dynamisme du marché du travail et les premiers effets de la réforme des règles d'assurance chômage de 2021, a permis de réduire la dette du régime de 2,9 Md€ sur 2022. L'endettement net s'établit à 60,7 Md€ fin 2022.

Le service public de l'emploi est également en pleine mutation. Je pense bien sûr aux travaux de préfiguration de France Travail, mais aussi au renouvellement de la convention de financement signée avec l'Urssaf Caisse nationale. Avec leur lot d'incertitudes, toutes ces évolutions ont des impacts directs sur la gestion des risques. Notre mission nous impose d'être agiles pour assurer la maîtrise des activités de l'Unédic et celles déléguées aux opérateurs.

Comme sur les exercices précédents, ce rapport rend compte des travaux de la Commission d'audit, mais également des principaux résultats de la gestion des risques, des activités de contrôle et des audits réalisés par l'Unédic.

La **Commission d'audit** a poursuivi ses travaux. Elle s'est réunie quatre fois en 2022 et déjà deux fois au premier semestre 2023. Sous la forme de la Commission d'audit élargie, le groupe de travail déontologie s'est quant à lui réuni deux fois pour définir la charte de déontologie des mandataires de l'Unédic. C'est une étape importante pour renforcer notre gouvernance et prévenir les conflits d'intérêts.

La **gestion des risques** a permis de réduire le niveau de risque résiduel auquel est exposée l'Unédic. La mise en œuvre des plans de traitement des risques a notamment permis de faire passer deux risques d'un niveau résiduel élevé à modéré. Sur les 21 risques, en avril 2023 la cartographie n'en présente plus que cinq en zones orange et rouge. La mise en œuvre des plans de traitement va se poursuivre en 2023, en améliorant la maîtrise des opérations d'indemnisation des demandeurs d'emploi, en affectant les résultats au remboursement de la dette et en évaluant l'impact des éventuelles décisions de l'État, notamment dans le cadre de l'installation en 2024 de France Travail.

Les **activités de contrôle** de l'Assurance chômage sont mises en œuvre par l'Unédic et par les opérateurs du régime. Dans cette partie, vous trouverez les résultats des principaux indicateurs de performance du recouvrement des contributions et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Vous pourrez également découvrir l'avis expert de la directrice de la prévention des fraudes et du contrôle interne de Pôle emploi, qui nous éclaire sur la qualité de traitement de la demande d'allocation et les progrès en matière de détection des fraudes.

Les **activités d'audit** de l'Unédic ont apporté l'assurance de la maîtrise des activités auprès de la direction générale et de la gouvernance. L'audit est le moyen privilégié dont dispose l'Unédic pour contrôler la bonne exécution du service par les opérateurs, notamment celui délivré aux demandeurs d'emploi. Ce rapport présente les résultats des principaux audits réalisés en 2022 : contrôles des entreprises opérés par les caisses MSA, maîtrise de la mise en œuvre par Pôle emploi des règles d'assurance chômage. Un audit interne a aussi été mené sur la gestion des achats par les établissements Unédic et DUA. Des mesures correctives sont entreprises, notamment sur l'établissement DUA. Vous y trouverez également le plan d'audit qui sera mis en œuvre par l'Unédic en 2023-2024 dans le but de couvrir les risques de la cartographie sur un horizon pluriannuel.

Enfin, ce rapport revient sur les **audits externes de fin de mandat** réalisés tous les deux ans en application de l'Accord national interprofessionnel (ANI) relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme (2012). Il annonce également **l'installation d'une fonction de déontologie à l'Unédic en 2023**, en application des bonnes pratiques de gouvernance préconisées par l'ANI pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation (2022). Le prochain audit externe de fin de mandat 2022-2023 sera réalisé au 4^e trimestre 2023.

En espérant que ce rapport vous éclaire sur la valeur ajoutée du dispositif de gestion des risques, de contrôle et d'audit de l'Unédic, bonne lecture ! ●

FAITS MARQUANTS

2022-2023

22 ET 23 JUIN 2022

Visite de l'ONEM à Bruxelles

Les 22 et 23 juin 2022, une délégation de l'Unédic a rendu visite à l'Office national de l'emploi (ONEM) à Bruxelles. Ces deux journées de partage d'expérience entre services ont notamment été l'occasion d'échanger sur les dispositifs de gestion des risques, de contrôle et d'audit des activités. En 2023, l'Unédic poursuivra le développement de ce type d'échanges.

NOVEMBRE 2022

Mise en œuvre des règles par Pôle emploi : résultat de l'audit

Après l'entrée en vigueur du nouveau calcul de l'allocation chômage entré en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2021, un audit a été mené par les services de l'Unédic pour s'assurer de la conformité de la mise en œuvre de ces nouvelles règles par Pôle emploi.

L'audit a constaté la conformité de leur mise en œuvre, mais a également formulé une recommandation afin que soit mise en place une stratégie de contrôle systématique de la liquidation des droits et d'aide auprès des demandeurs d'emploi pour les dossiers présentant une faible allocation journalière.

→ En savoir plus : page 29

DÉCEMBRE 2022

Rapport de la mission d'audit conduite par l'Unédic à la MSA

La mission d'audit s'est attachée à décrire, analyser et évaluer la maîtrise et l'effectivité du dispositif de contrôle externe des entreprises agricoles.

Ces contrôles concourent à la maîtrise des déclarations des employeurs et en conséquence à celle du paiement des cotisations, y compris celle des contributions d'assurance chômage, représentant 662 M€ en 2021.

L'audit a conclu que le processus de contrôle externe, mis en œuvre par la Mutuelle sociale agricole, est structuré, opérant et globalement maîtrisé.

→ En savoir plus : page 29

Le saviez-vous ?

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'ANI du 14 avril 2022 sur le paritarisme, la Commission d'audit et de préparation des comptes s'est réunie en format élargi en décembre 2022 pour travailler sur la mise en place d'une fonction de conseil en déontologie au sein de l'Unédic.

Le groupe de travail a présenté la synthèse de ses travaux au Bureau de l'Unédic et a proposé une trame de charte de déontologie, une organisation de la fonction interne de conseil en déontologie à l'Unédic et un calendrier de mise en œuvre.

17 FÉVRIER 2023

Le Conseil d'administration valide les orientations de l'Unédic en matière de déontologie

Le Conseil d'administration a validé les propositions du groupe de travail relatives au périmètre de la charte de déontologie et à la fonction de conseil en déontologie, ainsi que le calendrier prévisionnel.

Le Conseil d'administration a délégué au groupe de travail la poursuite des travaux, sous le contrôle du Bureau de l'Unédic.

La fonction interne de conseil en déontologie sera assurée par une Commission d'éthique et de déontologie, composée des membres de la Commission d'audit et d'un administrateur de chaque organisation n'y disposant pas d'un représentant ; sa présidence sera assurée par l'une des deux personnalités qualifiées de la Commission d'audit.

La charte de déontologie et le règlement intérieur de la future Commission seront présentés au Conseil d'administration en juin 2023.

AVRIL 2023

Révision de la cartographie des risques de l'Unédic

La situation s'est améliorée en un an. La cartographie présente davantage de risques en zone verte et jaune, correspondant à un niveau résiduel faible ou modéré. Sur les 21 risques, cinq présentent encore un niveau résiduel élevé (orange) voire très élevé (rouge). La mise en œuvre des plans de traitement se poursuit. Deux de ces risques pourraient passer un niveau de risque résiduel modéré d'ici 2024.

→ **En savoir plus : page 14**

MAI 2023

Une nouvelle auditrice intègre l'Unédic

Soline Perez rejoint l'Unédic, riche d'une expérience professionnelle d'une dizaine d'années dans les domaines de l'audit interne, du contrôle interne et de la gestion des risques, au sein de différentes entreprises : SAUR, Groupe Up et Bpifrance.



LA COMMISSION D'AUDIT ET DE PRÉPARATION DES COMPTES

Le président et les membres de la Commission d'audit et de préparation des comptes ont été désignés lors du Conseil d'administration du 26 janvier 2022 pour le mandat 2022-2023.

Composition de la Commission d'audit et de préparation des comptes



Jean-Michel Pottier
CPME

Président de la Commission
sur le mandat 2022-2023



Éric Courpotin
CFTC



**Jean-Marc
Ambrosini**
Personnalité qualifiée



**Marie-Hélène
Laimay**
Personnalité qualifiée



**Jean-François
Foucard**
CFE-CGC



**France
Henry-Labordère***
Medef

* Depuis le 17 février 2023

Faits marquants

Principales évolutions pour cette mandature :

- En janvier 2023, le Medef a mandaté **France Henry-Labordère** administratrice de l'Unédic. À l'occasion de sa séance du 17 février 2023, le Conseil d'administration de l'Unédic l'a désignée membre du Bureau et membre de la Commission d'audit. Ces mandats au sein des instances de gouvernance de l'Unédic étaient précédemment attribués à Elisabeth Tome-Gertheinrichs (Medef).
- Deux représentants ont été désignés, **Pierre-Matthieu Jourdan** pour le Medef et **Bertrand Mahé** pour la CFE-CGC. En effet, les membres de la Commission d'audit ont la possibilité de désigner sur la durée du mandat un administrateur du même collègue pour les représenter en cas d'empêchement afin d'assurer une continuité des travaux de la Commission.
- Enfin, **Nicolas Lermant** du Contrôle général économique et financier assiste aux instances de gouvernance de l'Unédic et à ce titre participe à la Commission d'audit et de préparation des comptes.

Travaux de la Commission d'audit et de préparation des comptes

La Commission d'audit et de préparation des comptes a couvert son domaine de compétence et a assuré sa mission au sein de la gouvernance en se réunissant à six reprises (en 2022 et au premier semestre 2023).

En 2022, le taux de présence est de 92 % en tenant compte des administrateurs se faisant représenter (3 occurrences pour 2 administrateurs en 2022). Ce taux de présence est légèrement supérieur aux 88 % observés sur le mandat précédent 2020-2021.

Sur l'exercice comptable clos au 31 décembre 2022, la Commission a été informée et saisie sur :

- la présentation des comptes annuels de l'Assurance chômage ;
- le rapport des commissaires aux comptes pour l'exercice 2022 ;
- la situation de la cartographie des risques et l'avancement du plan de traitement des risques ;

- l'avancement du plan d'audit et le suivi de la mise en œuvre des recommandations ;
- la présentation par les consultants de l'audit externe de fin de mandat 2020-2021, préalablement à sa présentation au Bureau puis au Conseil d'administration sortant ;
- la présentation du budget annuel de fonctionnement et d'investissement de l'Unédic dont l'établissement DUA préalablement à sa présentation par le directeur général au Bureau ;
- la présentation par la direction de la DUA de ses activités et de son dispositif de contrôle interne et de management des risques ;
- l'examen du présent rapport annuel sur la gestion des risques, le contrôle et l'audit.

LES RÉUNIONS DE LA COMMISSION

EN 2022

18 janvier, 17 mars,
31 mai et 24 novembre

Taux de présence
de 92 %



ZOOM SUR... Le groupe de travail déontologie

Ce groupe de travail est composé des membres de la Commission d'audit et d'un administrateur de chaque organisation n'y disposant pas d'un représentant. Le groupe de travail s'est réuni le 20 décembre 2022 et le 15 mai 2023, et travaille à l'élaboration de la charte de déontologie des mandataires de l'Unédic et du règlement intérieur de la Commission d'éthique et de déontologie qui pourraient être installés au second semestre 2023 sur décision du Conseil d'administration.



La gestion des risques occupe une place clé au sein de la stratégie de l'Unédic permettant de sécuriser le cœur de notre métier : la gestion de l'Assurance chômage. Elle s'appuie principalement sur une cartographie des risques située au plus près des enjeux opérationnels. Revue deux fois par an, elle délivre une vision d'ensemble des risques qui peuvent affecter la conduite des activités.

En 2023, la cartographie des risques poursuit son évolution, pour apporter encore plus de lisibilité et une meilleure appréhension de chaque risque.

La gestion des RISQUES

LA CARTOGRAPHIE DES RISQUES

Une méthode de gestion des risques continue et vertueuse

Outil indispensable au pilotage des activités, la cartographie des risques sécurise l'Unédic dans la conduite de ses missions. Elle permet de présenter aux différentes parties prenantes (gouvernance, collaborateurs, opérateurs, État, investisseurs, grand public...), de manière simple et pédagogique, les principaux événements qui pourraient réduire sa capacité à assurer ses missions. La cartographie s'inscrit dans une démarche continue et vertueuse de gestion des risques qui s'articule en 3 étapes : l'identification et l'évaluation des risques, leur traitement et enfin le contrôle de l'efficacité de ce traitement.

→ Identifier et évaluer les risques

L'identification des risques est réalisée avec les différentes directions de l'Unédic. Chaque risque fait l'objet d'une fiche d'évaluation dans laquelle figure sa cotation. Les risques sont présentés au comité de direction qui valide l'actualisation de la cartographie, puis les résultats sont présentés à la Commission d'audit de l'Unédic.

→ Traiter les risques

Les risques présentant un niveau de risque résiduel élevé ou très élevé font l'objet d'un plan de traitement qui consiste à mettre en œuvre des moyens de maîtrise (actions, procédures, contrôles...) permettant de maintenir les risques à un niveau acceptable. Ces dispositifs évoluent et s'adaptent en permanence.

→ Contrôler l'efficacité du traitement

Le contrôle de l'efficacité du traitement des risques se fonde sur les résultats des contrôles permanents et des audits périodiques réalisés par l'Unédic et les corps de contrôle externe. Cela concerne notamment la certification des comptes.

Quatre thématiques pour la cartographie

La cartographie s'appuie sur quatre thématiques couvrant l'ensemble des responsabilités :

- évaluation et conseil ;
- prescription et mise en œuvre des règles d'indemnisation et de cotisation ;
- financement du régime ;
- fonctionnement de l'Unédic.

Identification et évaluation des risques

Réalisation de la cartographie des risques et préparation d'une fiche pour chaque risque identifié



Contrôle de l'efficacité du traitement

Contrôle permanent et réalisation d'audits pour évaluer l'efficacité du traitement mis en place



Traitement des risques

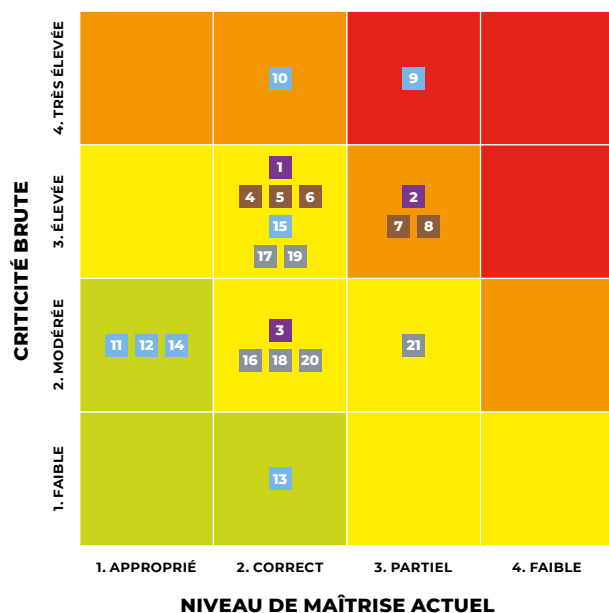
Pour chaque risque identifié : mobilisation des moyens qui permettront de maintenir le risque à un niveau acceptable



Cartographie des risques

→ AVRIL 2023

Chaque risque est évalué suivant deux axes, sa criticité brute et le niveau de maîtrise actuel. La méthode et les échelles de cotation sont présentées sur la page suivante.



POUR CHACUN DES 21 RISQUES, UNE FICHE EST DISPONIBLE EN ANNEXE DU RAPPORT ; dans sa version numérique publiée sur le site unedic.org (accessible par le QR Code ci-contre).



→ ÉVALUATION, CONSEIL :

L'Unédic a-t-elle la capacité d'évaluer les dispositifs d'assurance chômage, de conseiller les négociateurs et l'État et d'éclairer le débat public ?

- 1 Difficulté d'accès aux données nécessaires pour évaluer/conseiller sur le régime.
- 2 Difficulté pour l'Unédic à conseiller sur les hypothèses d'évolution du système.
- 3 Difficulté à éclairer le débat public en matière d'assurance chômage.

→ CONTRIBUTION & INDEMNISATION :

Le cadre réglementaire et conventionnel est-il maîtrisé ? Ses évolutions sont-elles sécurisées ? Les dispositifs sont-ils mis en œuvre efficacement par les opérateurs (Pôle emploi, Urssaf Caisse nationale, CCMSA...)?

- 4 Règle et/ou prescription incomplètes ou non conformes.
- 5 Inadéquation du cadre conventionnel avec les opérateurs et les services de l'État.
- 6 Mauvaise mise en œuvre des règles et/ou prescriptions par Pôle emploi (déploiement en cours ou terminé depuis moins d'un an).
- 7 Maîtrise insatisfaisante des opérations d'indemnisation.
- 8 Maîtrise insatisfaisante de la collecte des contributions employeurs.

→ FINANCEMENT :

Les trajectoires financières sont-elles bien pilotées ? Les flux financiers engagés avec les tiers sont-ils opérés suivant le cadre conventionnel ? Les comptes sont-ils correctement tenus ? L'équilibre du système assurantiel est-il assuré ?

- 9 Décisions exogènes impactant défavorablement les finances de l'Assurance chômage.
- 10 Insoutenabilité de la dette du régime due à des facteurs exogènes.
- 11 Défauts dans le traitement des flux financiers convenus avec des tiers.
- 12 Défaillance du pilotage financier opérationnel du système d'assurance chômage.
- 13 Défaillance de la gestion opérationnelle de l'activité partielle impactant les finances de l'Unédic.
- 14 Difficultés/défaillances de financement sur les marchés.
- 15 Sincérité, régularité et fidélité des comptes non satisfaisantes.

→ FONCTIONNEMENT DE L'UNÉDIC :

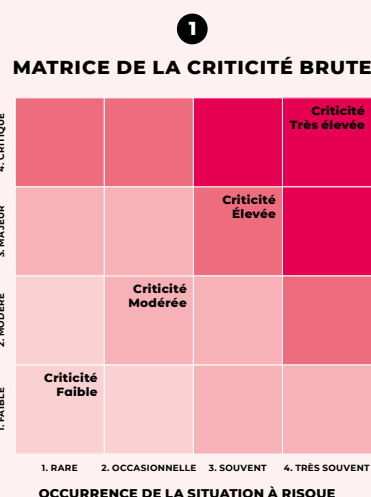
L'Unédic peut-elle assurer correctement l'ensemble de ses missions, y compris celles de l'établissement de la délégation Unédic AGS (DUA) ? Respecte-t-elle ses obligations légales et l'état de l'art des pratiques professionnelles ?

- 16 Organisation et ressources de l'Unédic inadaptées à ses missions.
- 17 Non-conformité des pratiques de l'Unédic aux lois et réglementations applicables.
- 18 Interruption des activités opérationnelles de l'Unédic.
- 19 Diffusion d'informations confidentielles et sensibles.
- 20 Fraude impactant directement l'Unédic.
- 21 Défaillances des services délivrés par l'Unédic à l'AGS ou défaillance de l'AGS pouvant nuire à l'Unédic.

POUR ALLER PLUS LOIN SUR LA MÉTHODOLOGIE DE COTATION DES RISQUES

1 Dans un premier temps, la méthode consiste à évaluer la criticité brute d'un risque. Le niveau de criticité brute correspond au niveau de risque en l'absence de moyens de maîtrise. Il résulte du croisement entre l'impact et l'occurrence de la situation à risque.

IMPACT	OCCURRENCE
<ul style="list-style-type: none"> CRITIQUE Événement très important, voire catastrophique. L'image de l'Unédic est fortement dégradée auprès des parties prenantes, avec une couverture médiatique significative ayant un impact négatif et durable. Les missions, voire la pérennité de l'Unédic sont remises en cause. 	<ul style="list-style-type: none"> TRÈS SOUVENT La situation à risque se présente plusieurs fois par an.
<ul style="list-style-type: none"> MAJEUR Événement important pouvant provoquer des pertes financières significatives ou des contentieux (actions de groupe). L'image de l'Unédic est dégradée durablement auprès des parties prenantes, avec une couverture médiatique ayant un impact négatif. 	<ul style="list-style-type: none"> SOUVENT La situation à risque se présente sur un horizon de 1 à 3 ans.
<ul style="list-style-type: none"> MODÉRÉ Événement pouvant provoquer des pertes financières ou des contentieux limités et impacter l'image de l'Unédic auprès des parties prenantes. 	<ul style="list-style-type: none"> OCCASIONNELLE La situation à risque se présente sur un horizon de 3 à 10 ans.
<ul style="list-style-type: none"> FAIBLE Événement pouvant provoquer des perturbations ayant des conséquences marginales en termes d'image, juridiques ou financiers. 	<ul style="list-style-type: none"> RARE La situation à risque se présente sur un horizon de 10 ans ou plus.



2 Dans un second temps, le niveau de « maîtrise actuel » de chaque risque est évalué en fonction des moyens de maîtrise existants. Quatre niveaux de maîtrise sont identifiés : **Approprié, Correct, Modéré** et **Faible**.

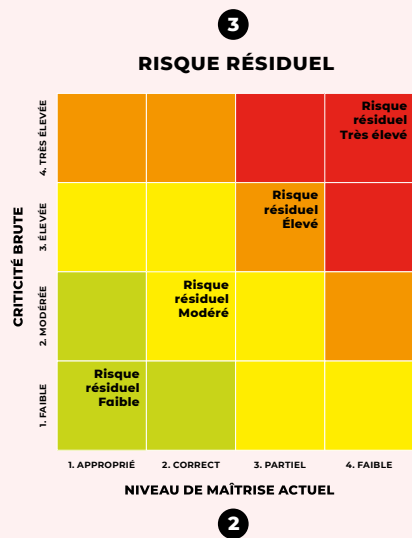
NIVEAU DE MAÎTRISE ACTUEL
APPROPRIÉ* Des mesures formalisées et testées permettent de traiter le risque de manière appropriée. Le traitement du risque est intégré dans la conduite des activités.
CORRECT** Des mesures jugées efficaces sont mises en œuvre. Cependant, des mesures supplémentaires pourraient être envisagées pour permettre un traitement du risque approprié.
MODÉRÉ Le risque est identifié et pris en compte dans la conduite des activités. Des mesures existent et sont mises en œuvre sans toutefois permettre de le traiter de manière appropriée et/ou pertinente.
FAIBLE Risque émergent encore mal connu. Les mesures à prendre pour le traiter sont à initier.

* **Approprié** remplace **Très élevé**, avec une modification de la définition : « Le dispositif est optimisé » a été retiré.

** **Correct** remplace **Élevé**, sans changement de la définition du niveau de maîtrise actuel.

3 Enfin, le croisement du niveau de criticité brut avec le niveau de maîtrise actuel permet de déterminer le risque résiduel de chaque risque selon quatre niveaux : **Très élevé** (rouge), **Élevé** (orange), **Modéré** (jaune) et **Faible** (vert). La cotation de certains macro-risques s'appuie sur la cotation des risques sous-jacents.

NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL
TRÈS ÉLEVÉ Des moyens de maîtrise (supplémentaires) sont impératifs et doivent être mis en place.
ÉLEVÉ Des moyens de maîtrise (supplémentaires) sont nécessaires et doivent être mis en place, sauf si le risque est accepté.
PARTIEL Des moyens de maîtrise supplémentaires ne sont pas nécessaires. Toutefois, selon les cas, les moyens de maîtrise existants peuvent faire l'objet d'améliorations.
FAIBLE Aucun moyen de maîtrise supplémentaire n'est nécessaire. Selon les cas, les moyens de traitement existants peuvent être allégés (cas de surcontrôle).

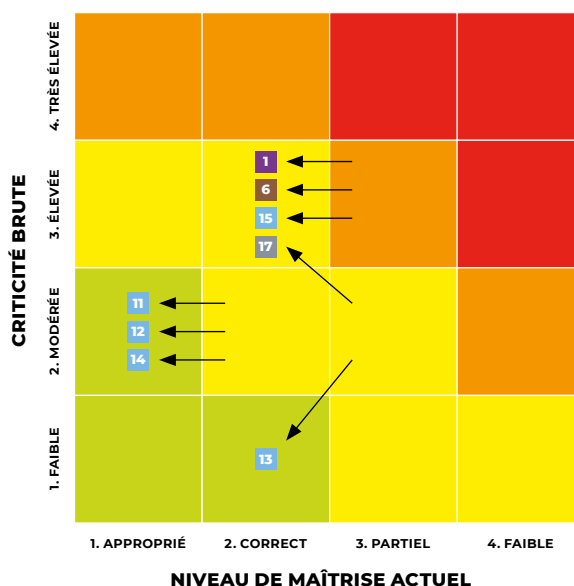


LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES RISQUES

Entre mars 2022 et avril 2023, huit risques ont vu leur cotation évoluer. Globalement, la tendance est à l'amélioration. Trois risques (R1, R6 et R15) sortent du niveau résiduel élevé (zone orange), trois risques passent à un niveau de maîtrise approprié (R11, R12 et R14), et un risque passe à un niveau de criticité brute faible (R13). Seul un risque voit sa criticité brute se dégrader à Élevé (R17), mais son niveau de maîtrise progressant à correct, le niveau résiduel demeure modéré (zone jaune).

NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

FAIBLE	MODÉRÉ	ÉLEVÉ	TRÈS ÉLEVÉ
--------	--------	-------	------------



Trois risques sortent du niveau résiduel élevé (zone orange)

→ **RISQUE N° 1** : « Difficultés d'accès aux données nécessaires à l'évaluation et au conseil¹ »

Le plan de traitement a abouti en 2023. L'Unédic dispose désormais de nouvelles données nécessaires à l'évaluation et au conseil : données provenant des DSN des demandeurs d'emploi transmises par Pôle emploi, données sur les cotisants fournies par le GIP-MDS, l'Urssaf Caisse nationale et la Dares et des données sur le Bonus-Malus. Le niveau de maîtrise du risque s'améliore et passe de partiel à correct, en conséquence le niveau de risque résiduel passe de partiel (zone orange) à modéré (zone jaune).

¹ Le risque R1 « Difficulté pour l'Unédic à évaluer les effets des dispositifs de l'Assurance chômage » devient « Difficultés d'accès aux données nécessaires à l'évaluation et au conseil ». Ce changement permet de mieux distinguer le risque R1 qui est centré sur les données indispensables à la mission de conseil sur les hypothèses d'évolution du système qui est traitée dans le risque R2.

→ **RISQUE N° 6** : « Mauvaise mise en œuvre des règles et/ou prescriptions par Pôle emploi (déploiement en cours ou terminé depuis moins d'un an) »

Ce risque présente à nouveau un niveau résiduel modéré (zone jaune). Les échanges entre l'Unédic et Pôle emploi ont apporté une assurance relative sur la mise en œuvre des nouvelles règles d'assurance chômage entrées en application à la suite du décret de 2019. La mission d'audit réalisée à l'été 2022 a conclu à une mise en œuvre globalement conforme des nouvelles règles applicables depuis octobre 2021. En conséquence, le niveau de maîtrise passe à correct et le niveau de risque résiduel redevient modéré.

→ **RISQUE N° 15** : « Sincérité, régularité et fidélité des comptes non satisfaisantes »

Les comptes 2020 de l'Unédic avaient été certifiés avec réserves du fait de l'impossibilité de certifier les comptes de l'activité de recouvrement de la Sécurité sociale, d'une part, et de l'insuffisance du dispositif de contrôle interne de l'activité partielle au sein de l'ASP et des Dreets, d'autre part. Les comptes 2021 ont été certifiés sans réserve, en conséquence le niveau de maîtrise passe à correct et le niveau de risque résiduel redevient modéré.

Trois risques passent à un niveau de maîtrise approprié

→ **RISQUE N° 11** : « Défauts dans le traitement des flux financiers convenus avec des tiers »

→ **RISQUE N° 12** : « Défaillance du pilotage financier opérationnel du système d'assurance chômage »

→ **RISQUE N° 14** : « Difficultés/défaillances de financement sur les marchés² »

Ces trois risques voient leur niveau de maîtrise passer à approprié, suite à l'évolution de l'échelle du niveau de maîtrise. En effet, pour chacun de ces trois risques, des mesures formalisées et testées permettent de traiter le risque de manière appropriée et le traitement du risque est intégré dans la conduite des activités.

² Le risque R14 « Difficultés de financement sur les marchés » devient « Difficultés/défaillances de financement sur les marchés ». La notion de défaillances permet de ne plus limiter ce risque au besoin de financement mais d'englober plus largement le sujet du financement, notamment depuis que l'Unédic dégage un solde financier positif et que des arbitrages doivent être donnés sur l'affectation de ces flux (remboursement de la dette, placements...).



Un risque passe à un niveau de criticité brute faible

→ **RISQUE N° 13** : « Défaillance de la gestion opérationnelle de l'activité partielle impactant les finances de l'Unédic »

Le niveau de criticité du risque a été abaissé à faible compte tenu de la faiblesse du flux financier que représente désormais le financement de l'activité partielle. Pour rappel, le dispositif a été massivement utilisé en 2020 (7,5 Md€) et en 2021 (2,4 Md€), et s'est fortement réduit en 2022 (351 M€ hors provisions 2022 et 2021). Sous l'effet de la baisse de la criticité, le niveau de risque résiduel passe de modéré à faible.

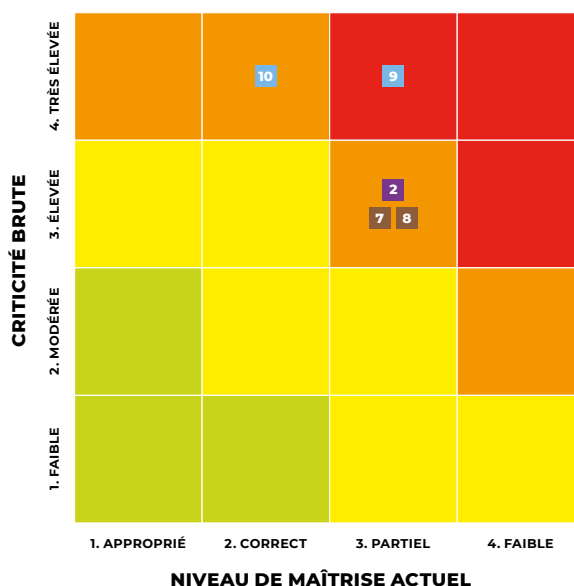
Un risque passe à un niveau de criticité brute élevé

→ **RISQUE N° 17** : « Non-conformité des pratiques de l'Unédic aux lois et réglementations applicables »

La criticité brute du risque passe de modérée à élevée du fait de la situation de l'établissement DUA qui a fait l'objet d'une importante couverture médiatique (de fin 2022 à début 2023). Le niveau de maîtrise progresse à correct du fait du changement intervenu à la tête de la Direction de la DUA et aux actions engagées. Par ailleurs, un plan d'action relatif à l'audit de la gestion des achats des établissements Unédic et DUA est en cours de mise en œuvre, ses effets permettent de mieux sécuriser les risques afférents.

PLAN DE TRAITEMENT DES RISQUES

Sur les 21 risques répertoriés dans la cartographie, cinq d'entre eux présentent un niveau de risque trop élevé (zones orange et rouge). Des plans d'action sont en cours de mise en œuvre pour les traiter. La dernière cartographie publiée en 2022 en affichait huit dans cette situation. Globalement, le niveau de risque résiduel s'est amélioré notamment sous l'effet des plans de traitement engagés.



Traitement du risque R2 « Difficultés pour l'Unédic à conseiller sur les hypothèses d'évolution du système »

Pour renforcer sa capacité de conseil sur les évolutions des dispositifs d'assurance chômage, le plan de traitement engagé depuis plusieurs années reposait sur l'obtention et l'exploitation de nouvelles données sur le marché du travail. L'Unédic dispose désormais des données nécessaires à l'évaluation et au conseil (cf. risque R1 page 36). Des actions sont en cours pour exploiter pleinement ces données désormais disponibles. C'est le cas notamment grâce à la poursuite du rapprochement des données DSN de celles des allocataires, la conception de nouveaux indicateurs (sur l'accès/retour à l'emploi, sur des populations spécifiques comme les saisonniers...), la production d'analyses enrichies (estimations des effets de comportement...) ou l'amélioration des outils de simulations. L'ensemble de ces travaux pourraient aboutir en 2024, et le niveau de risque résiduel pourrait alors repasser à un niveau Modéré (zone jaune).

Traitement du risque R7 « Maîtrise insatisfaisante des opérations d'indemnisation »

Le niveau de maîtrise des opérations d'indemnisation est globalement satisfaisant. Le risque résiduel reste élevé car deux risques sous-jacents présentent toujours un risque résiduel élevé. Ils sont liés aux indus allocataires et à la qualité des données entrantes. Concernant les indus allocataires, de nombreuses actions sont engagées (chantier dédié en cours à Pôle emploi, exploitation des données DSN/SDE pour prévenir les situations d'indus...) et le plan de traitement est bien avancé. Toutefois, les indicateurs ne traduisent pas encore d'améliorations significatives sur la prévention des indus et leur recouvrement. S'agissant de la qualité des données entrantes, plusieurs actions sont engagées par les opérateurs et l'Unédic (fiabilisation des données DSN par les Urssaf dans le cadre de leur COG 2023-2027). Il est probable qu'une amélioration significative des indus et de la qualité des données entrantes ne soit pas atteinte avant 2024.

Traitement du risque R8

« Maîtrise insatisfaisante de la collecte des contributions employeurs »

La nouvelle règle de financement par les Urssaf (contributions appelées et non plus collectées) est entrée en application depuis début 2022. Ce risque devrait pouvoir revenir à un niveau résiduel modéré, comme avant la crise Covid. Pour cela, l'Urssaf Caisse nationale devra communiquer à l'Unédic les éléments apportant une assurance raisonnable sur la maîtrise des déclarations, tel que prévu par la nouvelle convention applicable depuis 2022.

À l'occasion de la communication des résultats de l'exercice 2022, la cotation du risque pourrait alors être revue dans la perspective d'une baisse de son niveau résiduel.

Traitement du risque R9

« Décisions exogènes impactant défavorablement les finances de l'Assurance chômage »

Le niveau de risque résiduel demeure très élevé, du fait du niveau d'incertitude sur de nouvelles décisions qui pourraient impacter défavorablement les finances du régime notamment dans le cadre de l'installation de France Travail, avec d'éventuelles dépenses supplémentaires à la charge de l'Unédic. L'Unédic entretient des relations avec les services de l'État afin d'être informée en amont des projets qui pourraient impacter négativement les finances du régime. Par ailleurs, la gouvernance de l'Unédic agit pour limiter les éventuels impacts financiers négatifs de ces décisions.

Traitement du risque R10

« Insoutenabilité de la dette du régime due à des facteurs exogènes³ »

La criticité brute de ce risque demeure élevée car le niveau de la dette devrait rester durablement significatif (59,3 Md€ à fin 2022 et 42,2 Md€ à fin 2025 selon la prévision financière publiée en février 2023) et que sa soutenabilité pourrait être remise en cause par des facteurs exogènes (évolution des taux à moyen et long terme, dégradation de l'économie et de l'emploi, nouvelles décisions exogènes R9). La stratégie financière déployée vise à affecter les excédents à venir au désendettement du régime, ce qui contribue à maîtriser le risque. Par ailleurs, les charges d'intérêts financiers sont maîtrisées et représentent de l'ordre de 1 % des recettes du régime. Si cette capacité de désendettement se poursuit sur le long terme, d'ici quelques années, la criticité brute baissera et le niveau de risque résiduel passerait à modéré.

³ Le risque R10 « Charges financières dues à des décisions exogènes impactant durablement les finances de l'Unédic » devient « Insoutenabilité de la dette du régime due à des facteurs exogènes ». La notion de dette est directement exprimée afin de mieux refléter l'enjeu (et donc la criticité brute) auquel est confrontée l'Unédic. Par ailleurs, le remplacement du terme « décision » par le terme « facteur » élargit les causes possibles.



Les activités de contrôle de l'Assurance chômage sont mises en œuvre par l'Unédic et par les opérateurs du régime. Pôle emploi, l'Urssaf Caisse nationale et la Mutuelle sociale agricole présentent ainsi les bilans annuels de leurs activités de contrôle à l'Unédic.

Dans cette partie, sont présentés les résultats des principaux indicateurs de maîtrise de l'indemnisation et de la collecte des contributions pour l'année 2022. Un éclairage complémentaire sur ces résultats est apporté par la directrice du contrôle interne et de la prévention des fraudes de Pôle emploi, Maria-Giovanna Falzone.

Les activités de CONTRÔLE

LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Les activités de contrôle sont mises en œuvre par l'Unédic et par les opérateurs de l'indemnisation des demandeurs d'emploi et de la collecte des contributions d'assurance chômage.

Ces activités participent à la maîtrise des risques de l'Assurance chômage. Elles sont périodiquement évaluées par les services d'audit et par les commissaires aux comptes. Ce dispositif apporte une assurance sur la maîtrise des opérations et la certification des comptes de l'Unédic.

Maîtrise de la collecte des contributions

En 2022, les contributions d'assurance chômage représentent de l'ordre de 50 % des produits techniques de l'Unédic (44 880 M€). Les autres produits correspondent au financement par l'État (fraction de la CSG activité, compensation des exonérations). Les contributions sont principalement collectées par l'Urssaf Caisse nationale (93 % du total), mais également par la CCMSA (3 %), par Pôle emploi (3 % dont 2 % pour le CSP) et environ 1 % par les autres opérateurs (Caisses sociales de Monaco, Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon).

Le taux de reste à recouvrer (TRAR) est le principal indicateur de maîtrise des contributions par les opérateurs. Le TRAR de l'Urssaf Caisse nationale s'est amélioré tout au long de 2022 pour revenir à un niveau proche de son niveau d'avant la crise Covid. Les résultats des indicateurs 2020 à 2022 sont présentés page 20.

Maîtrise de l'indemnisation des demandeurs d'emploi

La convention tripartite (Unédic-État-Pôle emploi) 2019-2022 a fixé une vingtaine d'indicateurs stratégiques dont quatre relatifs à la qualité de service de l'indemnisation des demandeurs d'emploi (information, délai et conformité du traitement de demande, trop-perçus constatés). Dans l'attente de l'installation de France Travail, la convention a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023.

Le dispositif de contrôle interne de Pôle emploi couvre l'ensemble des activités de l'opérateur. Ce dispositif prévoit notamment des contrôles embarqués dans le système d'information, des revues de moyens de maîtrise et des contrôles manuels. Le plan des contrôles obligatoires est annuellement mis en œuvre par le réseau de Pôle emploi. Il prévoit des contrôles spécifiques aux différents dispositifs d'assurance chômage (ARE, A8/A10, Arce, CSP...).

Le dispositif de prévention et de lutte contre la fraude repose sur un large effectif d'auditeurs répartis dans le réseau de Pôle emploi. Les principaux indicateurs mesurent en valeur et en nombre les préjudices évités et les fraudes subies. Le recouvrement des indus frauduleux fait l'objet d'indicateurs spécifiques.

LES PRINCIPAUX INDICATEURS

Recouvrement des contributions

En 2022, les contributions d'assurance chômage représentent de l'ordre de 50 % des produits techniques de l'Unédic (44 880 M€), le reste correspondant au financement par l'État (fraction de la CSG Activité, compensation des exonérations).

→ Collecte par les Urssaf

Les contributions proviennent majoritairement de l'Urssaf Caisse nationale (UCN) avec 93 % du total des contributions du régime d'assurance chômage. Depuis 2022, l'UCN reverse à l'Unédic les contributions dues après application d'une décote conventionnelle de 1,1 % pour défaut de recouvrement sur la période 2022-2027 (voir encadré ci-contre). L'Unédic est beaucoup moins exposée au risque de défaut de recouvrement des contributions par l'UCN. Par conséquent, les principaux indicateurs de maîtrise de la collecte des contributions d'assurance vont évoluer. Ils pourraient notamment s'appuyer sur les indicateurs de risque financier résiduel prévus par le décret n° 2022-1283 du code de la Sécurité sociale⁴.

⁴ Les organismes nationaux doivent établir des indicateurs mesurant « le risque financier résiduel après supervision de l'ordonnateur et contrôle du directeur comptable et financier ». Le calcul de ces indicateurs repose sur la vérification d'un échantillon d'opérations représentatif. Le risque est mesuré par extrapolation de résultat à l'ensemble des sommes versées.

→ Collecte par les caisses MSA

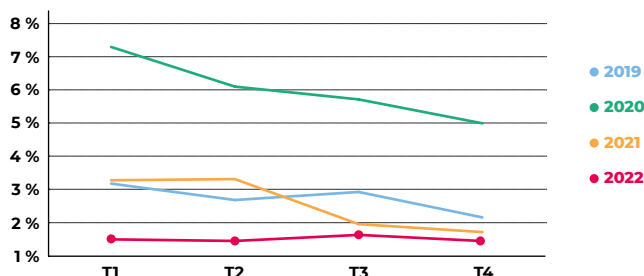
Les contributions versées par la MSA correspondent aux cotisations recouvrées par les caisses. Le principal indicateur de pilotage est le taux de reste à recouvrer sur quatre trimestres glissants (cf. graphique).

Le taux de reste à recouvrer Urssaf Caisse nationale



Le taux de reste à recouvrer (TRAR) de l'Urssaf Caisse nationale s'est amélioré tout au long de 2022 pour revenir à un niveau proche de son niveau d'avant la crise Covid (~ 1,4 %). En 2022, le TRAR a baissé de 3,45 % en janvier à 1,64 % en décembre.

Le taux de reste à recouvrer CCMSA



Les caisses MSA collectent 3 % du total des contributions d'assurance chômage du régime. L'Unédic suit trimestriellement le TRAR de la CCMSA. Depuis le 3^e trimestre 2021, le TRAR est passé sous la barre des 2 % soit un niveau meilleur que celui de 2019 avant la crise Covid.



Convention Urssaf Caisse nationale-Unédic-Pôle emploi-AGS

En 2022, une nouvelle convention quadripartite relative au recouvrement des contributions et des cotisations dues par les employeurs a été mise en place. Elle prévoit que l'Unédic s'appuie sur les résultats des travaux relatifs à la maîtrise des activités mis en œuvre par l'Urssaf Caisse nationale. Un premier comité bilatéral s'est tenu le 25 mai 2023.

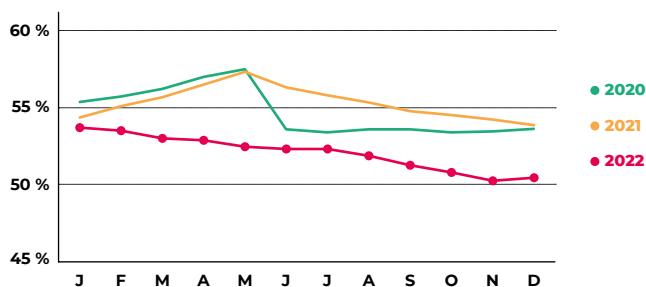
Indemnisation des demandeurs d'emploi en 2022

La qualité de la mise en œuvre des ouvertures de droits à l'Assurance chômage est appréciée au regard de plusieurs indicateurs stratégiques définis dans la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi (2019-2022) :

- **le taux de notification des droits dans les 21 jours** est en dessous du niveau enregistré l'an dernier (92,8 %) et au-dessus de la cible (92 %) : **92,4 %** des DAL ont été traitées dans les 21 jours ;
- **la satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis des informations sur les sujets liés aux allocations** est en dessous de la cible 2022 (74 %) : **70,9 %** ;
- **le taux de conformité du traitement de la demande d'allocation (IND3)⁵** est de **96,2 %**, au-dessus du niveau plancher fixé par la convention tripartite (96 %) ;
- **le taux de trop-perçus constatés (IND4)** mesure la part des demandeurs d'emploi pour lesquels un trop-perçu est constaté. Il est calculé sur la base du nombre de trop-perçus constatés rapporté au nombre de demandeurs d'emploi indemnisés sur une période de 12 mois glissants. À fin décembre 2022, le taux s'établit à **6,9 %** pour une cible fixée à 6,1 %, tandis qu'à fin 2021 ce taux était de 6,1 % (avec une cible fixée à 6,4 %).

⁵ Les indicateurs de conformité du traitement de la DAL sont détaillés en page 22.

Le taux de recouvrement sur un an glissant des indus « hors fraude »



La performance 2022 est plus de 10 points en dessous de la cible de 66 % à 52,1%.

Prorogation de la convention tripartite 2019-2022

Dans l'attente de l'installation de France Travail, la convention a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2023. Des groupes de travail Unédic-Pôle emploi, décidés par le comité de suivi de la convention tripartite, ont été mis en place début 2023. Ils visent à sécuriser les démarches de l'indemnisation, notamment la demande d'allocation et la gestion des trop-perçus.

LE CONTRÔLE INTERNE

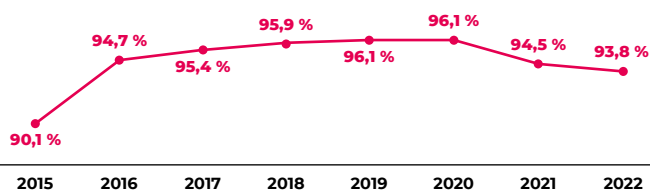
→ LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DU BILAN 2022 ÉTABLI PAR PÔLE EMPLOI

Le contrôle *a posteriori* de la conformité de traitement des demandes d'allocation (DAL) est le principal contrôle mis en œuvre par Pôle emploi sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi. En 2022, pour le régime général d'assurance chômage, le taux de qualité est de 93,8 % et l'impact financier des non-conformités sur la somme des capitaux des droits contrôlés est de 0,97 %.

d'octobre 2021, avec le volume de données à déclarer par les employeurs et les demandeurs d'emploi, en augmentation.

Ce taux est pris en compte (avec une pondération à 85 %) dans le calcul de l'indicateur 3 bis (IND3 bis), présenté en page 23.

Le taux de qualité du traitement de la DAL avec IFI
(Assurance chômage hors Annexes 8 et 10)



Contrôle du traitement des demandes d'allocation (DAL) d'assurance chômage du régime général

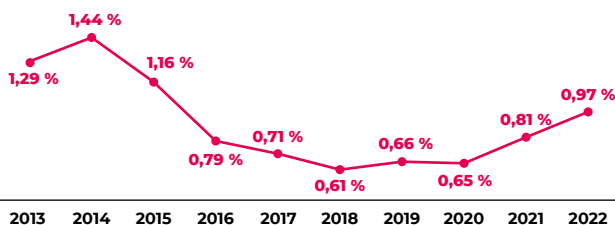
Ce contrôle *a posteriori* porte sur un échantillon représentatif de l'ensemble des décisions traitées avec l'intervention d'un conseiller, principalement des décisions d'admission ou de rechargement (56 %), mais aussi de rejet (21 %) ou de reprise (23 %). Le taux de qualité de traitement avec incidence financière est de 93,8 % en 2022.

La qualité de traitement se dégrade légèrement par rapport à 2021. Cette baisse s'explique notamment par l'entrée en application des nouvelles règles d'indemnisation à compter

En 2022, sur les 43 916 demandes d'allocation contrôlées *a posteriori*, l'impact financier des erreurs détectées et corrigées représente en valeur absolue 0,97 % de la

somme des capitaux des droits contrôlés. Ce niveau d'impact a augmenté par rapport à 2021 mais demeure inférieur à ceux observés sur la période 2013-2015.

Le ratio impact financier (en valeur absolue) des erreurs rapporté au capital des droits contrôlés



NB : En application de la convention bipartite, un bilan annuel est établi par Pôle emploi et communiqué à l'Unédic, qui présente les résultats de la mise en œuvre du plan de contrôle interne, notamment les taux de réalisation des différents contrôles, les taux de conformité obtenus, et des descriptions qualitatives et quantitatives des typologies à l'origine des non-conformités observées.

Contrôle du contrôle des demandes d'allocation d'assurance chômage

Ces contrôles de second niveau sécurisent les contrôles de premier niveau effectués sur le traitement des demandes d'allocation par les conseillers.

Sur les 1 596 dossiers contrôlés une seconde fois, on relève 79 dossiers conformes à l'origine qui sont devenus non conformes, soit une dégradation de l'ordre de 4,9 % du taux de conformité avec impact financier de l'échantillon. Dans plus de 92 % des cas en second niveau, les contrôleurs trouvent le même résultat qu'en premier niveau. Ces résultats donnent de l'assurance dans la méthodologie de contrôle mise en œuvre par le réseau de Pôle emploi.

Contrôle de la conformité du traitement de la demande d'allocation à l'Assurance chômage (IND3 et IND3 bis)

Ces indicateurs mesurent le taux de conformité du traitement de la demande d'allocation à l'Assurance chômage (DAL AC) et à l'allocation spécifique de solidarité (DAL État), ayant une incidence financière.

→ **L'IND3 bis porte uniquement sur les traitements manuels.** Il est calculé en pondérant à 85 % le taux de conformité (ayant une incidence financière) sur la DAL AC et à 15 % le taux obtenu sur la DAL État. En 2022, l'IND3 bis ressort à **94,4 %**, avec un taux de conformité de la DAL AC de 93,8 % et celui de la DAL État de 97,4 %.

→ **L'IND3 prend en compte à la fois les dossiers traités manuellement en agence et ceux liquidés par le système d'information sans l'intervention d'un conseiller.** Il est calculé en additionnant, d'une part, le taux de conformité (ayant une incidence financière) sur la DAL AC des dossiers liquidés automatiquement pondéré par le pourcentage de dossiers traités automatiquement, et d'autre part, le taux IND3 bis pondéré par le pourcentage de dossiers traités manuellement. En 2022, l'IND3 ressort à **96,2 %**, avec un taux de conformité de la DAL AC des dossiers traités automatiquement de 97,9 % et un taux IND 3bis de 94,4 %. La part des dossiers traités automatiquement est de 51 %, et celle des dossiers liquidés manuellement est de 49 %.

LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

→ LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DU BILAN 2022 ÉTABLI PAR PÔLE EMPLOI

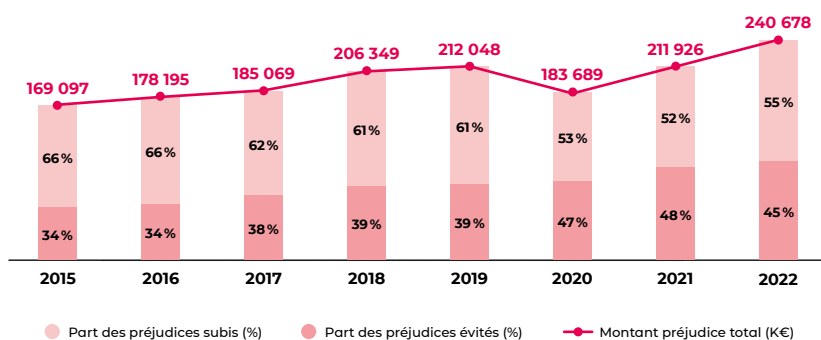
Le montant total des fraudes détectées en 2022 s'élève à 241 M€, en hausse de 14 % par rapport à 2021. Cette évolution s'explique par l'utilisation croissante des outils d'analyse des données par le réseau de Pôle emploi, entraînant une meilleure détection.

Les fraudes aux allocations chômage se répartissent entre les préjudices évités (lorsque la détection intervient avant le versement de l'allocation) et les préjudices subis (lorsque la détection intervient alors que les allocations ont déjà été payées). En 2022, le montant des préjudices évités (109 M€) a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente (102 M€ en 2021).

Trois typologies de fraudes représentent 82 % du montant total des préjudices :

- **Les reprises d'activité non déclarées** représentent 64 % du préjudice total, soit 155 M€ en 2022.
- **L'absence de déclaration de résidence ou travail à l'étranger**, conduisant certains demandeurs d'emploi à percevoir indûment des indemnités chômage. Cette typologie représente 15 % du préjudice total, soit 35 M€.
- **L'usurpation d'identité**, représentant 5 % du préjudice total avec 12 M€.

Évolution du montant des préjudices détectés



→ Regard d'expert



Maria Giovanna Falzone

Directrice de la Prévention des fraudes et du contrôle interne, Pôle emploi

« LA QUALITÉ DU TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ALLOCATION RESTE UN ENJEU PRIORITAIRE POUR PÔLE EMPLOI. »

Comment analysez-vous les effets des nouvelles règles d'assurance chômage sur la qualité de traitement des demandes d'allocations ?

La mise en œuvre du nouveau décret s'est accompagnée d'un plan renforcé de formation et d'accompagnement du réseau des conseillers gestion des droits. Cela a permis l'intégration progressive des nouvelles règles et l'adaptation du système d'information avec une attention constante portée sur la qualité des traitements. En effet, la baisse du taux de qualité reste très contenue (0,7 point) en dépit d'un allongement (de 1 à 3 ans dans certaines situations) de la période de référence de calcul. L'analyse des résultats a d'ailleurs mis en évidence une constance dans la nature des anomalies repérées qui ne sont pas en lien avec le nouveau décret. La qualité du traitement de la demande d'allocation reste un enjeu prioritaire pour Pôle emploi

et se traduit par des plans d'action régionaux et nationaux et par l'évolution et la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de contrôle interne.

Que vous ont apporté les contrôles ciblés réalisés en 2022 ?

Le plan de contrôle interne reste essentiellement centré sur les activités de gestion des droits. Il s'est enrichi en 2022 de nouveaux dispositifs de maîtrise comme les contrôles ciblés portant sur l'ouverture des droits. Ce nouveau dispositif permet d'apporter un éclairage sur des situations spécifiques et davantage porteuses d'erreurs qui ne seraient pas repérées par les contrôles standard. Il contribue ainsi à identifier de manière ciblée les anomalies unitaires pour mettre en œuvre les actions de remédiation adéquates. Compte tenu de ces apports indéniables, les contrôles

ciblés se poursuivront en 2023 et seront élargis à d'autres activités.

Pourriez-vous nous éclairer sur les raisons de l'augmentation des fraudes détectées ?

L'augmentation du montant financier des fraudes (+13,5 %) est essentiellement imputable à une détection élargie et plus performante des fraudes liées aux périodes d'activité non déclarées (PND) grâce à l'exploitation des informations contenues dans la DSN. Ces données s'avèrent particulièrement efficaces pour repérer les situations de fraude de manière plus réactive et limiter ainsi le préjudice subi. Cette catégorie de fraude représente 155 M€ sur le total des préjudices détectés en 2022. La part des préjudices évités pour cette catégorie a progressé de cinq points par rapport à 2021. ●



La démarche d'audit engagée par l'Unédic apporte de l'assurance à la direction générale et à la gouvernance sur le niveau de maîtrise des activités de l'Assurance chômage. En particulier sur les activités déléguées aux opérateurs en charge de l'indemnisation et du recouvrement des contributions.

Le bilan de l'année présente les résultats des audits, l'avancement de la mise en œuvre des recommandations, le plan d'audit 2023. Une interview de Patrick Morat, directeur de l'Inspection générale et de l'Audit interne de Pôle emploi et une présentation de l'équipe Audit & Risques complètent ce panorama.

Les activités D'AUDIT

L'ÉQUIPE EN CHARGE DES ACTIVITÉS D'AUDIT

Des auditeurs expérimentés

Les auditeurs viennent d'horizons différents du secteur privé (cabinet d'audit, banque, industrie). Attachés aux normes professionnelles internationales de l'audit, ils exercent leur métier dans le respect du code de déontologie de l'audit. Leur expertise reconnue sur l'Assurance chômage permet d'apporter de la valeur ajoutée dans leurs missions. Leurs qualités relationnelles et pédagogiques les aident à créer une relation de confiance avec les audités et facilitent le partage et la transmission en interne sur leurs retours d'expérience. Dans une démarche d'amélioration continue, les auditeurs internes suivent, chaque année, des formations et des certifications (CIA⁶, COSO⁷

et ARM⁸ principalement) pour disposer, collectivement, des compétences nécessaires pour mener à bien les différentes missions. Au-delà de l'audit interne, les auditeurs contribuent également à la cartographie des risques et à l'analyse de l'environnement de contrôle et de prévention de la fraude des opérateurs. L'équipe enrichit régulièrement ses compétences de recrutement externe d'auditeurs expérimentés. Ce fut le cas en 2023 avec l'arrivée de Soline Perez, précédemment auditrice au sein de la Bpifrance.

Activités et missions

La principale activité de l'équipe Audit & Risques est la réalisation des missions d'audit et le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

En complément, l'équipe réalise d'autres travaux d'évaluation des dispositifs de maîtrise des risques et de contrôle interne des opérateurs (Pôle emploi, Urssaf Caisse nationale, CCMSA) notamment dans le cadre d'échanges bilatéraux avec les services des opérateurs en charge de l'audit, du contrôle interne, de la lutte contre la fraude et de la gestion des risques. Les audits sont réalisés par une équipe de six auditeurs et supervisés par son responsable rattaché hiérarchiquement au directeur général adjoint et fonctionnellement à la Commission d'audit et de préparation des comptes.

⁶ CIA : *Certified Internal Auditor* (audit interne).

⁷ COSO : *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (contrôle interne).

⁸ ARM : *Associate in Risk Management* (gestion des risques).

Composition de l'équipe Audit & Risques

De gauche à droite :
Vannasing Phommachanh,
Christophe Butikofer (assis),
Jérôme Haubourdin,
Christine Lam-Simon,
Soukaina El Azdi (assise),
Olivier Genty et Soline Perez.



SIX MISSIONS POUR L'ANNÉE 2022

Le plan d'audit 2022 prévoyait six missions : quatre audits à Pôle emploi, une mission à la CCMSA (Caisse centrale de la mutualité sociale agricole) et une mission interne à l'Unédic.

Parmi ces six missions, trois ont pu être réalisées à date, deux sont en cours de finalisation avec Pôle emploi (Maîtrise de la liquidation des droits des intermittents du spectacle à la fin de l'année blanche, maîtrise des demandes d'allocation de sécurisation professionnelle) et la dernière a été lancée à Pôle emploi en mai 2023 (Maîtrise de la vie du droit des demandeurs d'emploi en formation).

Les trois missions réalisées à date portaient sur :

- la revue des contrôles des déclarations des entreprises opérés en 2021 par la Mutualité sociale agricole ;
- la maîtrise de la mise en œuvre des règles d'assurance chômage applicables au 1^{er} octobre 2021 ;
- la gestion des achats sur le périmètre des établissements Unédic siège et Délégation Unédic AGS (DUA).

Par ailleurs, **une mission prévue au plan d'audit 2021 a été finalisée après la publication du précédent rapport annuel.** Elle concernait la maîtrise par Pôle emploi de la récupération des sommes dues par les employeurs en application de l'article L.1235-4.

Les résultats de ces quatre missions sont détaillés ci-après.

→ Audit portant sur la récupération des sommes dues par les employeurs

En application de l'article L.1235-4 du Code du travail, lorsqu'un licenciement est reconnu comme sans cause réelle et sérieuse par le juge, ce dernier ordonne le remboursement par l'employeur à l'Assurance chômage, de tout ou partie des allocations chômage versées au salarié licencié, dans la limite de six mois d'indemnités.

La mise en œuvre de cette règle est assurée par Pôle emploi. Elle repose sur des traitements non automatisés et s'appuie sur une note d'instruction nationale destinée aux agents du réseau. En 2021, 16,9 M€ ont été appelés auprès des employeurs et 14,3 M€ ont été recouverts sur près de 3 600 dossiers.

La mission a constaté que des nombreuses juridictions (conseils de prud'hommes et cours d'appel) ne transmettaient pas, ou peu, à Pôle emploi les jugements ordonnant ces remboursements par les employeurs. Ce manquement conduit à sous-évaluer les enjeux de l'activité et, *in fine*, les sommes recouvrées. **La mission recommande la réalisation d'un état des lieux national** afin d'identifier les juridictions auprès desquelles des actions sont à mener conformément aux dispositions de l'instruction nationale.

La mission a par ailleurs observé que l'outillage de l'activité reposait essentiellement sur des tableurs développés par les agents. Cette situation ne permet pas de gérer l'activité de manière optimale tant au niveau régional que national. **La mission recommande la mise en place d'un outil commun répondant mieux aux besoins opérationnels** mais également à ceux de contrôle et de pilotage.

En réponse aux recommandations, **Pôle emploi s'est engagé sur un plan d'action en 2022/2023.**

14,3 M€

recouverts par Pôle emploi en 2021

→ Audit de revue des contrôles des entreprises opérés en 2021 par la MSA

La mission d'audit s'est attachée à décrire, analyser et évaluer la maîtrise et l'effectivité du dispositif de contrôle externe des entreprises piloté par la Caisse centrale de la **Mutualité sociale agricole (CCMSA)** et mis en œuvre par les caisses MSA.

En 2021, environ 5 000 entreprises ont été contrôlées sur le champ des cotisations des emplois salariés. Ces contrôles concourent à la maîtrise des déclarations des entreprises et en conséquence à celle du paiement des cotisations, y compris celle des contributions d'assurance chômage, représentant 662 M€ en 2021 et 186 M€ d'exonérations compensées par l'État. Ces contrôles couvraient les exonérations patronales et aides au paiement des cotisations en lien avec la crise Covid ainsi que les contributions d'assurance chômage.

Quatre indicateurs de la convention d'objectif et de gestion 2021-2025 de la MSA portent sur les contrôles externes. Les objectifs ont été atteints en 2021. Les contrôles réalisés ont couvert 12,4 % des cotisations. Près de 30 % ont donné lieu à un redressement, et 31,5 M€ ont été redressés dont 15,3 M€ pour les cotisations des salariés.

Au-delà du taux de couverture, la méthode garantit une représentativité des différentes tailles d'entreprises et un ciblage par secteur d'activité et par typologie d'entreprises à risques.

L'audit a conclu que le processus de contrôle externe mis en œuvre par la MSA est structuré, opérant et globalement maîtrisé. L'audit a toutefois formulé deux recommandations visant à compléter les moyens de maîtrise relatifs aux délais de réalisation des contrôles et à l'archivage des pièces justificatives. En réponse, **les services de la CCMSA ont établi un plan d'action avec des premiers résultats dès 2023.**

5 000

entreprises contrôlées par les caisses MSA en 2021 sur le champ des cotisations des emplois salariés

→ Audit portant sur la gestion des achats dans les établissements Unédic et DUA

La mission d'audit visait trois objectifs : s'assurer de la conformité réglementaire et du respect des procédures internes lors d'achats ; évaluer les moyens de maîtrise en place et les transformations en cours ; apporter un conseil sur les éventuelles actions complémentaires pour renforcer la maîtrise et l'efficacité de la gestion des achats.

En matière d'achats, les établissements Unédic et la délégation Unédic AGS (DUA) sont soumis aux obligations et aux principes du Code de la commande publique (CCP). En 2021, les achats de biens ou de services représentent respectivement de l'ordre de 10 M€ pour l'Unédic et 20 M€ pour la DUA. Pour les marchés faisant l'objet d'une obligation de publicité, la mission conclut que les achats effectués par l'Unédic sont en conformité avec les dispositions du CCP. Concernant l'établissement DUA, la mission constate des achats non conformes au CCP ou des franchissements de seuils (achats multiples) qui auraient dû faire l'objet de passation de marché. Ce constat est partagé par les commissaires aux comptes. Les moyens de maîtrise existants apportent un niveau de sécurisation globalement satisfaisant (procédure d'engagement des dépenses, guide pratique marchés publics, commission de marché, seuils de délégation, suivi et contrôles opérationnels).

La mission a formulé cinq recommandations dont une d'enjeu majeur concernant la DUA. Celle-ci vise à **améliorer la gestion des achats en termes d'efficacité opérationnelle et de respect de la réglementation**. Sa mise en œuvre nécessitera notamment d'adapter les schémas de délégation au sein de la DUA et les modalités de fonctionnement de sa commission d'attribution de marché. La deuxième recommandation vise à **renforcer les moyens de maîtrise pour sécuriser l'application des seuils de mise en concurrence et renforcer l'optimisation des coûts et des conditions d'achat à l'Unédic et à la DUA**. Sa mise en œuvre s'appuiera notamment sur la réalisation d'analyses à un horizon pluriannuel des montants par prestation et par fournisseur.

Les trois autres recommandations sont spécifiques à un établissement. Deux concernent l'Unédic, elles visent, d'une part, à préciser les modalités d'achats à mettre en œuvre sur les prestations exclues du CCP et, d'autre part, à renforcer la prévention des conflits d'intérêts, pour qu'en cas de situations potentiellement à risque, elles soient identifiées, partagées et traitées. La dernière recommandation relative à la DUA vise à centraliser/outiller l'archivage des contrats.

En réponse, **les services de l'Unédic et de la DUA se sont engagés sur des plans d'action en 2023-2024.**

En 2021, les achats de biens ou de services représentaient

10 M€

pour l'Unédic

→ Audit portant sur la maîtrise de la mise en œuvre des règles d'assurance chômage

Les règles d'assurance chômage, fixées par décret en 2019, ont introduit des changements significatifs du calcul de l'allocation, à compter du 1^{er} octobre 2021. En outre, ces règles ont dû intégrer les mesures d'urgence liées à la crise Covid. Dans ce contexte, cet audit poursuivait trois objectifs : s'assurer de la conformité de la mise en œuvre aux règles de l'assurance chômage, évaluer les moyens de maîtrise associés et apprécier la qualité et les difficultés de la mise en œuvre des évolutions réglementaires.

La mission constate que la mise en œuvre par Pôle emploi des nouvelles règles est conforme. Les évolutions informatiques ont pu être réalisées en amont des dates d'entrée en vigueur de la réglementation. À noter toutefois que ces nouvelles règles ont profondément modifié le calcul du droit ainsi que les repères des conseillers en matière d'explication. La mission a formulé cinq recommandations dont une d'enjeu majeur. Cette dernière vise à **mettre en place une stratégie de contrôle systématique de chaque liquidation et d'aide des demandeurs d'emploi pour les dossiers présentant une faible allocation journalière de référence.**

Cette recommandation a été motivée par l'observation d'un risque d'erreurs plus fréquent sur ce type de dossiers, qui sont en forte augmentation du fait de la nouvelle réglementation comme la mission a pu l'observer. Comme l'a confirmé l'étude sur le suivi de la réglementation publié en février 2023 par l'Unédic, au premier semestre 2022, 40 % des allocataires ont ouvert un droit avec une allocation journalière initiale inférieure à l'allocation dite minimale de 29,60 € alors qu'ils étaient 27 % au premier semestre 2019. Les causes sont multifactorielles : erreurs des conseillers, qualité des données déclarées par les allocataires et/ou les employeurs. L'introduction de nouvelles données et l'allongement de la période de référence calcul rallongent l'inscription en ligne et génèrent plus de demandes de pièces complémentaires. La fréquence des liquidations provisoires a plus que doublé. Les premières décisions sont maintenant majoritairement provisoires et une partie de ces allocations initiales pourra être révisée en fonction des justificatifs reçus.

Ces évolutions incitent à réfléchir sur leur incidence sur les allocataires et sur la qualité des traitements. **Un groupe de travail conjoint Unédic-Pôle emploi a été installé en avril 2023.** Il rendra compte de ses travaux au comité de suivi de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi.

40 %

des allocataires devaient percevoir une allocation journalière initiale inférieure à 29,60 € au premier semestre 2022

→ Regard d'expert



Patrick Morat

Directeur de l'Inspection générale et de l'Audit interne, Pôle emploi

« UN REGARD EXTÉRIEUR CONSTRUCTIF POUR NOUS AIDER À PROGRESSER. »

Quelles sont les relations entre les équipes de l'audit de Pôle emploi et celles de l'Unédic ?

Excellentes ! Nos équipes d'auditeurs se connaissent et se rencontrent fréquemment. Il y a une bonne coordination, nous travaillons en bonne intelligence. Quand nous préparons nos plans d'audit respectifs, nous faisons en sorte d'être complémentaires dans nos interventions. Nous coopérons également pour que les missions de l'Unédic à Pôle emploi se déroulent dans de bonnes conditions. Et nous accueillons régulièrement les auditeurs de l'Unédic pour qu'ils nous présentent les résultats de leurs travaux. Comme nous faisons le même métier et que nous sommes soumis aux mêmes règles déontologiques et notamment de confidentialité, nous pouvons échanger ensemble très librement.

Que vous apportent les audits réalisés par l'Unédic ?

Les audits de l'Unédic sont utiles à plusieurs niveaux. En tant qu'auditeurs, ils nous permettent d'obtenir des informations complémentaires pour affiner notre connaissance des métiers. Cela nous est très utile pour avoir une vision panoramique. Les travaux d'audit de l'Unédic sont aussi, et surtout, essentiels aux directions métier concernées. Ils permettent de prendre du recul, de comprendre comment les choses se passent et de faire des constats. Des recommandations sont ensuite proposées à partir de ces constats et font l'objet le cas échéant de plans d'action visant à améliorer la situation. Donc voilà ce que nous apportent les audits de l'Unédic : un regard extérieur constructif pour nous aider à progresser !

Vos missions d'audit portent-elles sur les mêmes sujets que celles de l'Unédic ?

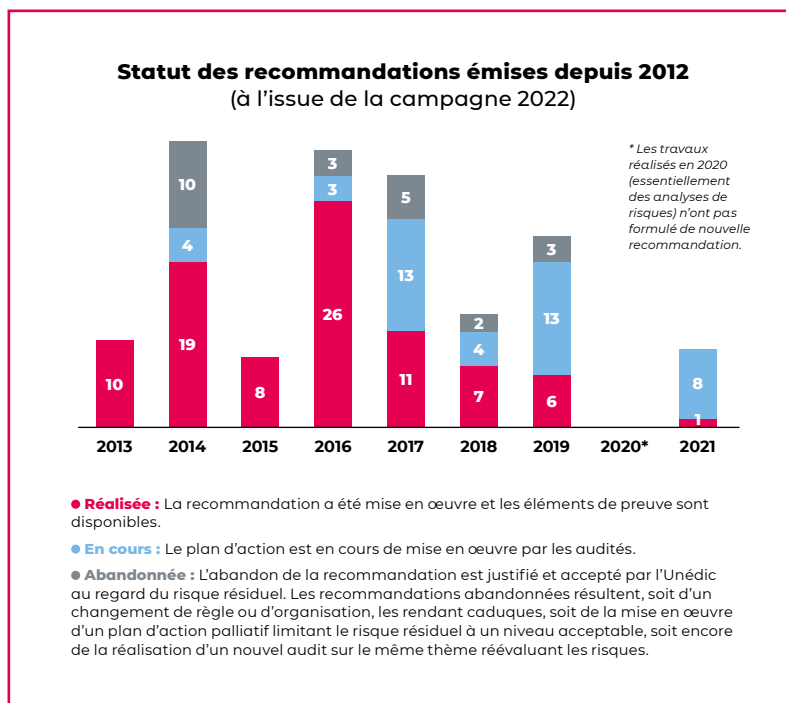
L'Unédic s'intéresse prioritairement au volet indemnisation alors que nous réalisons des missions sur l'ensemble de l'offre de service de Pôle emploi et sur son fonctionnement interne. Nous intervenons donc relativement rarement sur le champ de l'indemnisation et quand nous le faisons, nous explorons des angles différents. Nous essayons toujours d'être complémentaires. Notre métier, c'est d'être objectifs. Nous aboutissons généralement aux mêmes constats puisque nous nous basons sur les mêmes éléments factuels. Nous pouvons avoir des points de vue différents sur les recommandations à mettre en œuvre. Mais pas sur les constats ! ●

LES RÉSULTATS DU SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

Les auditeurs de l'Unédic réalisent annuellement une campagne de suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des audits de l'Unédic. La campagne 2022 a porté sur 46 recommandations. 37 d'entre elles étaient en cours à l'issue de la précédente campagne et 9 avaient été émises en 2021.

Sur les 5 dernières années (de 2017 à 2021), le bilan de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations montre un taux de réalisation de 40 % (29 sur 73 recommandations). Ce taux s'explique notamment par des recommandations nécessitant des évolutions du système d'information, dont les délais de développement peuvent être longs. Toutefois, cette campagne, comme les précédentes, montrent que les recommandations émises sont globalement mises en œuvre dans la durée. Parmi les 94 recommandations émises au-delà de 5 ans (2012 à 2016) : 79 % ont été réalisées, 15 % ont été abandonnées pour un motif justifié et accepté par l'Unédic et il reste 6 recommandations en cours.

S'agissant des thématiques à sécuriser par la mise en œuvre de recommandations, elles portent essentiellement sur : l'amélioration du recouvrement CSP, les moyens de maîtrise liés à la gestion des indus et aux admissions en non-valeur,



le renforcement des échanges de données avec la CCMSA, l'élargissement du champ des contrôles *a posteriori* réalisés sur les dossiers relatifs aux décisions relevant des instances paritaires régionales (IPR).

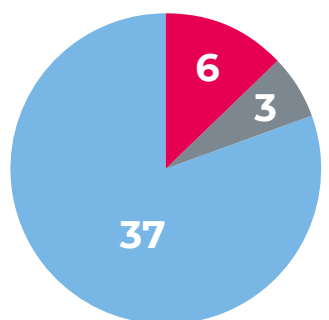
Résultats de la campagne 2022

Parmi les 46 recommandations, 6 ont été réalisées, 3 ont été abandonnées et 37 restent à mettre en œuvre et feront l'objet d'un suivi à l'occasion de la prochaine campagne.

Les principales réalisations observées lors de la campagne 2022 concernent :

- la sécurisation de la qualité des traitements des liquidations par les conseillers. La mise en œuvre de la recommandation s'est traduite par des actions de réappropriation des consignes liées aux salaires et aux périodes non déclarées sanctionnées (PNDS) à prendre en compte ou à lever dans le calcul du droit. Ces actions permettent ainsi d'éviter une minoration à tort de certaines allocations ;
- les moyens de maîtrise pour éviter les indus liés à la justification trimestrielle des

Statut des recommandations suivies
(à l'issue de la campagne 2022)



● Réalisée ● En cours ● Abandonnée

revenus d'activité non salariée (ANS). L'allocataire en ANS ayant choisi de justifier trimestriellement ses revenus à Pôle emploi ne peut déclarer le revenu de son ANS mensuellement, lors de l'actualisation. Il en découle un risque d'indus si l'allocataire a perçu suffisamment de revenus de son ANS pour ne pas percevoir ses allocations durant tout un trimestre. Une évolution SI permet désormais de supprimer le paiement provisoire mensuel pour les périodes ANS à justification trimestrielle.

→ Nouvelles recommandations émises en 2022

À l'issue des missions effectuées en 2022, l'Unédic a émis 15 recommandations, dont 10 à Pôle emploi et 5 à l'Agence de services et de paiement (ASP). Concernant l'ASP, 3 recommandations ont d'ores et déjà été réalisées avant le lancement de la campagne 2023. Ces recommandations visaient à améliorer la performance et la maîtrise du processus de recouvrement des indus sur l'activité partielle, notamment sur le respect des délais de recouvrement et le traitement des informations sur les défaillances des entreprises débitrices.

Huit missions au plan d'audit 2023-2024 de l'Unédic

Comme chaque année, l'élaboration du plan d'audit a pris en compte les dernières analyses issues de la cartographie des risques de l'Unédic, ainsi que les sujets d'audit prévus par les directions de l'audit interne des opérateurs en lien avec l'Assurance chômage.

Une proposition de plan d'audit accompagnée d'une analyse de la couverture des risques par les audits sur un horizon pluriannuel ont été présentées à la Commission d'audit le 7 juin 2023. La Commission a donné un avis favorable sur le plan proposé, afin que le Bureau donne son accord pour sa mise en œuvre.

Le plan d'audit de l'Unédic prévoit la réalisation de huit missions sur l'horizon 2023-2024 :

SIX MISSIONS À PÔLE EMPLOI

- Traitement des dossiers nécessaires à la prise de décision par les Instances paritaires en région (IPR).
- Diagnostic des améliorations apportées par le déploiement des conseillers référents indemnisation (CRI) dans le réseau des agences de Pôle emploi.
- Audit de la maîtrise de la mise en œuvre des règles d'assurance chômage applicables depuis février 2023.
- Diagnostic de l'impact sur la maîtrise des opérations d'indemnisation du déploiement du flux SDE (salariés demandeurs d'emploi) provenant des DSN.
- Diagnostic des indicateurs de la convention tripartite relatifs à l'indemnisation.
- Revue du dispositif de prévention et de lutte contre la fraude.

UNE MISSION À LA MUTUELLE SOCIALE AGRICOLE (MSA)

- Audit du recouvrement des contributions.

UNE MISSION SUR UNE ACTIVITÉ INTERNE À L'UNÉDIC

- Le choix du sujet sera arrêté au second semestre 2023 en accord avec la Commission d'audit.

AUDITS DE FIN DE MANDAT

Les audits externes de fin de mandat s'inscrivent dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme.

Cet accord prévoit notamment qu'un principe général de transparence doit présider à la gestion et à la gouvernance des organismes paritaires. À l'occasion de chaque renouvellement du Conseil d'administration, le Conseil sortant fait réaliser un audit externe portant sur la durée de son mandat à l'attention du Conseil entrant.

Dans ce cadre, le Conseil d'administration de l'Unédic a mandaté un cabinet pour produire un audit externe à chaque fin de mandat de 2 ans. Depuis 2012, l'Unédic a réalisé cinq audits de fin de mandat, dont les rapports ont été publiés.

Audit de fin de mandat 2020-2021

Le dernier audit de fin de mandat a été réalisé par le cabinet PwC, qui a présenté son rapport au Conseil d'administration du 26 janvier 2023. L'audit constate un niveau de conformité élevé par rapport aux dispositions des textes de référence de l'Unédic régissant son fonctionnement, un fonctionnement satisfaisant des instances de gouvernance et une capacité d'adaptation importante des services de l'Unédic.

L'audit formule également des recommandations regroupées en trois thématiques :

- revoir et renforcer les modalités d'exercice de la gouvernance de l'Unédic ;
- conforter la position centrale de l'Unédic dans le dispositif d'assurance chômage ;
- clarifier le dispositif de pilotage de la convention tripartite.

ANI du 14 avril 2022

À travers l'accord national interprofessionnel du 14 avril 2022, « Pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation », les partenaires sociaux ont réaffirmé avec détermination la nécessité et la pertinence d'un dialogue social constructif et ambitieux. Dans ce texte, les organisations signataires poursuivent trois grands objectifs dont les deux premiers sont l'instauration d'un dialogue social continu et la clarification de l'articulation des rôles respectifs des partenaires sociaux et des pouvoirs publics. Le troisième est de faire progresser le paritarisme de gestion. Au-delà de la bonne pratique d'une évaluation régulière, il s'agit de parfaire et compléter les règles de fonctionnement, de transparence et de gestion du paritarisme.

Avancement du plan d'action

L'Unédic a établi un plan d'action en réponse aux recommandations de l'audit de fin de mandat 2020-2021 et aux dispositions de l'ANI de 2022. L'avancement de sa mise en œuvre sera suivi par le prochain audit externe⁹ de fin de mandat 2022-2023 qui sera réalisé au 4^e trimestre 2023.

⁹ Le cadrage de cet audit externe a été décidé lors du Conseil d'administration de juin 2023. La consultation pour le choix du prestataire interviendra au 3^e trimestre 2023.



Installation d'une fonction de déontologie à l'Unédic en 2023

L'ANI de 2022 prévoit que les organismes paritaires établissent des règles en matière de déontologie et s'assurent de leur respect. À cet effet, ils adoptent une charte de déontologie, précisant notamment la nature des conflits d'intérêts, devant faire l'objet de déclaration préalable, avant le 31 décembre 2023. En février 2023, le Conseil d'administration de l'Unédic a validé les propositions du groupe de travail relatives au périmètre de la charte de déontologie et à la fonction du conseil en déontologie.

En juin 2023, le Conseil d'administration de l'Unédic a validé la **charte de déontologie des mandataires et le règlement intérieur de la commission d'éthique et de déontologie**, composée des membres de la Commission d'audit et d'un administrateur. L'installation de cette nouvelle instance de gouvernance de l'Unédic et l'application de la charte devraient intervenir à compter du second semestre 2023.

ANNEXES

Difficultés d'accès aux données nécessaires à l'évaluation et au conseil

→ Description du risque*

Des difficultés d'accès aux données/informations peuvent limiter l'Unédic dans sa capacité à produire les études et analyses permettant de mesurer et/ou d'analyser les effets des dispositifs et des règles d'assurance chômage.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

De très nombreuses avancées ont été faites dans l'accès aux données en 2021-2022. L'Unédic dispose aujourd'hui de nouvelles données dans les domaines suivants :

- la DSN des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et la DSN intérim transmises par Pôle emploi ;
- des données sur les cotisants fournies par le GIP-MDS, l'Urssaf Caisse nationale et la Dares, ainsi que le Répertoire commun des cotisants ;
- un accès facilité et permanent au CASD qui permet de disposer de diverses sources de données pour des travaux ponctuels ou sur le long terme (FORCE, Enquête Emploi, santé économique des entreprises, Midas, EIC...);
- données du Bonus-Malus, propriété de la DARES/Pôle emploi/ DGEFP/ GIP-MDS.

Le nouveau fichier national des allocataires (FNA) Zenit, aujourd'hui opérationnel après avoir été recetté par la DEA tout au long de l'année 2022, permet de sécuriser l'accès au FNA et d'améliorer les travaux produits à partir de cette source pour les années à venir.

Enfin, l'Unédic est en capacité de répondre rapidement à une demande sur un sujet nouveau en déployant une enquête quantitative lorsque les données dont elle dispose ne répondent pas au besoin. Par exemple, afin de pallier le manque de données sur le sujet des abandons de poste, l'Unédic, a lancé une enquête flash fin 2022 afin d'obtenir des données rapidement sur ce sujet absent des données administratives afin d'estimer les effets à venir pour le régime.

Le niveau de risque résiduel est cette année évalué à Modéré (zone jaune) car le sujet a nettement progressé en 2022.

Des demandes pour de nouvelles données sont en cours d'acquisition. L'accès à la DSN de l'ensemble des actifs sera la prochaine étape essentielle pour les années à venir afin de disposer d'informations complètes sur les personnes en emploi.

→ Suivi du plan de traitement

Le plan de traitement a été réalisé.

Le niveau de maîtrise est passé de « partiel » à « correct », en conséquence le niveau de risque résiduel passe d'élevé à modéré.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	AMÉLIORATION
2023	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Difficulté pour l'Unédic à conseiller sur les hypothèses d'évolution du système

→ Description du risque*

Un niveau insuffisant en matière d'analyse des données ou de conseil juridique peut limiter les parties prenantes dans leur capacité à décider des règles de l'Assurance chômage (partenaires sociaux, État...).

Les arbitrages pris sur les évolutions du système d'assurance chômage peuvent en conséquence souffrir d'un manque d'éclairage sur les effets attendus en termes d'efficacité des dispositifs, d'impacts sur le système et ses interactions avec les autres dispositifs de la protection sociale, mais également sur l'évolution des demandeurs d'emploi (salariés, indépendants, intermittents du spectacle...).

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Le sujet était très dépendant du risque n°1 pour lequel des avancées ont été nombreuses en 2022 et des moyens de maîtrise supplémentaires sont en cours de déploiement. Les données acquises ces dernières années représentent de nouvelles perspectives d'analyse, dont le rythme d'avancement est conditionné à la qualité des données transmises d'une part, et aux ressources disponibles pour les traiter d'autre part. Les outils (simulateurs et autres programmes) évolueront au fur et à mesure de l'intégration des nouvelles informations issues de ces riches données.

Les partenaires sociaux ont réaffirmé au Bureau de janvier 2022 leur volonté que l'Unédic travaille au suivi et à l'évaluation de la réglementation (programme de travail de l'Unédic 2022). Depuis, de nombreux travaux ont été menés et publiés dans ce domaine, en particulier, sur le suivi de la réglementation d'assurance chômage 2021. L'Unédic est également consultée en tant qu'expert par le Comité d'évaluation de la réforme 2021 animé par la Dares, et dans ce cadre, a présenté ses travaux début 2023. L'Unédic a également finalisé le tableau de bord de l'Assurance chômage qui est partagé et ouvert au public avec de nombreuses données *via l'open data*.

Fin 2022, l'Unédic a produit une note d'impact (analyses juridiques et chiffrages) sur la réforme d'assurance chômage 2023 (contracyclicité) et sur les abandons de poste. Ces sujets feront l'objet d'un suivi et d'évaluation ex-post. Un panorama de l'emploi des seniors et des travaux sur l'articulation entre chômage et retraites en vue de la réforme en cours des retraites a également été produit. Le niveau de risque résiduel est évalué à Élevé (zone orange) et est stable depuis 2018.

→ Suivi du plan de traitement

Les principales actions du plan de traitement sont toujours en cours.

L'Unédic dispose maintenant en masse de nouvelles données sur les demandeurs d'emploi (données DSN *via* Pôle emploi) et sur les cotisants (Urssaf Caisse nationale, GIP-MDS, Dares) ayant permis d'abaisser le niveau de risque résiduel du risque n°1. Le niveau de maîtrise du risque n°2 reste partiel, il est lié à une exploitation encore incomplète des données nouvellement disponibles.

Des actions sont déployées et d'autres le seront dans le cadre du plan de traitement afin d'améliorer la maîtrise et permettre le passage à un niveau de risque résiduel modéré (envisageable sur 2024).

Les principales actions sont :

- la poursuite du rapprochement des données de la DSN et des données allocataires, la conception d'indicateurs pertinents (sur l'accès/retour à l'emploi, sur des populations spécifiques comme les saisonniers...);
- la production d'analyses enrichies (relations suivies, estimations des effets de comportement...);
- l'enrichissement des outils de simulation (variables, introduction des effets de comportement...).

Au regard du programme de travail de l'Unédic, ces travaux pourraient aboutir en 2024.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	STABLE
2023	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Difficulté à éclairer le débat public en matière d'assurance chômage

→ Description du risque*

Les difficultés à alimenter et influencer le débat public avec des éléments factuels (études, analyses...) laissent le champ à la propagation de messages qui ne reflètent pas la réalité de la situation, et peuvent engendrer des prises de décisions sur l'Assurance chômage guidées par la seule opinion et par les enjeux de tiers, notamment par les personnalités marquantes des champs de l'expertise ou de la décision publique. *In fine*, cela pourrait affaiblir l'institution et la part de voix de l'Unédic au sein du service public de l'emploi, de la protection sociale et dans l'opinion publique.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les services de l'Unédic éclairent et objectivent le débat public par des éléments techniques et factuels sur le régime d'assurance chômage, ainsi que sur la situation de l'Unédic. Cette communication permet de modérer les opinions véhiculées par des tiers.

En 2022, la communication était axée sur le changement de gouvernance (nouveau mandat de 2 ans : élection de Patricia Ferrand en tant que présidente et Jean-Eudes Tesson en tant que vice-président...) et a dû s'adapter à un environnement mouvant (élections présidentielle et législatives, projet de loi « conforter et améliorer le fonctionnement du marché du travail », mission de préfiguration de France Travail...). Des chantiers structurants pour la communication ont été menés : développement de la présence digitale de l'Unédic (montée en puissance de la chaîne YouTube avec de nouveaux contenus vidéo dédiés, lancement de Data.unedic.org), travail sur le « discours Unédic » présentant l'institution, stratégie de porte-parolat (média training, ateliers pour la prise de parole réseaux sociaux).

En 2023, la communication vise :

- à enrichir le calendrier annuel des temps forts et prises de parole de l'Unédic (rendez-vous trimestriels sur « Les indicateurs de l'Assurance chômage », enquête d'opinion sur « Le Travail en transition(s) », etc.) notamment sous la forme de conférences de presse ou webinaires presse ;
- à consolider l'ancrage de l'Unédic dans son écosystème en cours d'évolution (création de France Travail...) avec notamment une démarche de relations institutionnelles (opérateurs, partenaires et autres institutions) ;
- à renouveler la présence digitale de l'Unédic (refonte du site unedic.org) ;
- à valoriser les « contenus propriétaires » éclairant le débat (dossier de synthèse...).

En période de carence, la visibilité sur l'évolution des règles est moindre, impliquant une difficulté à éclairer le débat public en matière d'assurance chômage.

Ce risque présente une criticité brute modérée (pire cas redouté : une campagne externe dégradant durablement l'image de l'Unédic). Le niveau de maîtrise est correct. En conséquence, le niveau de risque résiduel est à Modéré (zone jaune) depuis février 2020.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	STABLE
2023	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Règles et/ou prescriptions incomplètes ou non conformes

→ Description du risque*

Des prescriptions réglementaires imprécises ou non conformes adressées par l'Unédic aux opérateurs (contributions et allocations), peuvent être sources d'illégalité dans leur mise en œuvre incomplète, d'impacts financiers, de risques de contentieux avec les demandeurs d'emploi et/ou les employeurs. En cas de réglementation fixée par décret en Conseil d'État, les besoins d'adaptation éventuels ne pourraient être gérés que par décret. En outre, certains arbitrages réglementaires peuvent être pris sans que l'Unédic ne soit informée.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Depuis juillet 2019, un régime dit de carence est en place, la réglementation étant fixée par décret.

Le décret du 26 juillet 2019, qui comporte le règlement d'assurance chômage, a fait l'objet de plusieurs décrets modificatifs entre 2019 et 2023. L'ensemble de la réglementation issue de ces décrets est applicable.

La loi du 21 décembre 2022 maintient la compétence de l'État pour fixer la réglementation d'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2023 (régime dit « dérogatoire »).

L'appui de l'Unédic dans l'analyse et la rédaction de la réglementation (remontées d'alerte, consultation sur les projets de décret) est apporté de façon régulière depuis 2019. L'Unédic publie les circulaires réglementaires, une relecture en amont étant effectuée par la DGEFP. Récemment, l'Unédic a apporté son appui à la DGEFP dans le cadre de l'élaboration des nouvelles règles d'assurance chômage « contracyclicité » publiées dans le décret du 26 janvier 2023. Les services de l'Unédic les ont expertisées. L'actualisation du cadre réglementaire a été réalisée sur le 1^{er} semestre 2023 avec la mise à jour des fiches *ad hoc*.

L'Unédic produit des notes d'analyse des différents dispositifs et de leurs impacts sur la réglementation (notes au Bureau et conseillers techniques, webinaires...).

Sur le CSP, l'Unédic a proposé aux Partenaires sociaux un projet d'avenant pour proroger la convention CSP tout en prenant en compte les modifications de la réglementation d'assurance chômage introduites par le décret du 26 janvier 2023. L'avenant n°7 a été signé le 9 juin 2023, la circulaire est en cours d'actualisation par les services de l'Unédic et sera publiée à la rentrée.

La criticité brute est élevée (dans le pire cas, une règle est jugée non conforme sur décision du Conseil d'État plusieurs mois après son entrée en application), le niveau de maîtrise est correct, en conséquence le risque résiduel est Modéré depuis 2022 (zone jaune).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	STABLE
2023	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Inadéquation du cadre conventionnel avec les opérateurs et les services de l'État

→ Description du risque*

Pour mettre en œuvre les dispositifs d'assurance chômage dans le cadre défini par la loi, l'Unédic négocie et signe des conventions avec les opérateurs et les services de l'État. Les conventions précisent les conditions de mise en œuvre des opérations¹, de leur comptabilisation, de leur pilotage et de leur contrôle. Elles formalisent des engagements entre les parties, elles sont opposables en cas de désaccord, et apportent de l'assurance à l'Unédic dans sa mission de gestionnaire de l'Assurance chômage. Des insuffisances (voire une absence) dans la couverture conventionnelle pourraient conduire à des défauts dans l'exécution des opérations y compris de qualité de service ayant des impacts négatifs pour l'Unédic (financiers et comptables, d'image, contentieux).

¹ Les conventions relatives aux dispositifs d'assurance chômage (ARE, CSP...) ne sont pas dans le champ de ce risque mais dans celui du n° 4 – Règles et/ou prescriptions incomplètes ou non conformes.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

L'Unédic dispose d'un cadre conventionnel avec l'ensemble de ses partenaires (opérateurs, État...) qui est périodiquement actualisé (en 2022, la convention de financement avec l'Acoss, la convention concernant le financement de l'activité partielle, la convention avec l'Agirc-Arcco). Concernant la convention tripartite Unédic/État/Pôle emploi, la convention 2019-2022 a été prolongée d'un an, jusqu'à fin 2023, dans l'attente de l'installation de France Travail. La période de prolongement est mise à profit et fait l'objet de groupes de travail Unédic/Pôle emploi (démarche d'indemnisation, traitement des indus...). Le comité de suivi de la convention tripartite sera informé des résultats de ces travaux dans la perspective de la négociation d'un nouveau cadre conventionnel avec France Travail.

En 2023, les services de l'Unédic et de la CCMSA échangent sur l'actualisation de la convention Unédic-CCMSA, notamment pour renforcer les partenariats dans le partage de données utiles aux études et prévisions des deux institutions.

La criticité brute est élevée (le pire cas pourrait conduire à ne pas disposer sur un exercice des données nécessaires à la certification des comptes de l'Unédic), le niveau de maîtrise est correct, en conséquence le niveau de risque est Modéré (zone jaune).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	STABLE
2023	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Mauvaise mise en œuvre des règles et/ou prescriptions par Pôle emploi (déploiement en cours ou terminé depuis moins d'un an)

→ Description du risque*

Le déploiement du dispositif est en cours ou terminé depuis moins d'un an, des écarts dans l'application par Pôle emploi de la réglementation¹ d'assurance chômage peuvent conduire au non-respect des textes réglementaires au regard du versement des allocations et entraîner des contentieux et/ou des indus. Le pire cas présente un impact en termes de qualité de service, financier et d'image pour Pôle emploi et l'Unédic.

¹ Y compris lorsque le changement est décidé par décret, l'Unédic est responsable du cadre réglementaire.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les dernières règles relatives à la réforme du salaire journalier de référence (calcul de l'allocation d'assurance chômage) sont entrées en vigueur au 1^{er} octobre 2021. Par ailleurs, les dispositions relatives à la dégressivité et la condition d'affiliation minimale, liées à la clause de retour à meilleure fortune sont applicables depuis le 1^{er} décembre 2021.

L'audit réalisé en 2022 sur la mise en œuvre des nouvelles règles de calcul de l'ARE (issues des décrets 2019) conclut à une mise en œuvre globalement conforme par Pôle emploi, avec néanmoins une recommandation portant sur les faibles SJR qui impactent la qualité du traitement des demandes d'allocation (cf. risque n° 7 – Maîtrise insatisfaisante des opérations d'indemnisation). Par ailleurs, des administrateurs ont demandé à ce que soit expertisée la mise en place d'une allocation plancher.

Une nouvelle réforme est entrée en vigueur au 1^{er} février 2023 : le décret du 26 janvier 2023, intervenu suite à la loi du 21 décembre 2022, introduit une modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique. Tous les droits notifiés au titre d'une FCT intervenue à compter du 1^{er} février 2023 sont concernés par une baisse de la durée d'indemnisation (coefficient de 0,75

appliqué à la durée avec un plancher à 6 mois). Un allongement de la durée est prévu en cas de dégradation de la conjoncture.

L'Unédic a actualisé le cadre réglementaire sur le 1^{er} semestre 2023 (cf. risque n° 4 – Règles et/ou prescriptions incomplètes ou non conformes). Elle a également été associée aux échanges avec Pôle emploi sur les évolutions à apporter aux courriers de notification ARE.

S'agissant du CSP, l'avenant n° 5 (du 28 juin 2021) à la convention CSP est applicable depuis octobre 2021 et conduit à l'application au 1^{er} octobre de règles différentes de celles de l'ARE. Un avenant n° 6 a prorogé la réglementation CSP issue de l'avenant n° 5 jusqu'au 31 mars 2023. Depuis le 1^{er} février 2023, une lettre de couverture est intervenue pour sécuriser la mise en œuvre du CSP, suite au décret du 26 janvier 2023 (non-application du coefficient de 0,75), le nouvel avenant a été signé le 15 mars 2023.

Le niveau de criticité brute est élevé (le pire cas redouté présente un impact significatif en termes de qualité de service, financier et d'image). Le niveau de maîtrise est correct en conséquence le niveau de risque résiduel est modéré (zone jaune).

→ Suivi du plan de traitement

Le plan de traitement a été réalisé.

Le niveau de maîtrise est passé de « partiel » à « correct », en conséquence le niveau de risque résiduel passe d'élevé à modéré.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	AMÉLIORATION
2023	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Maîtrise insatisfaisante des opérations d'indemnisation

→ Description du risque*

Le manque de maîtrise de l'indemnisation par Pôle emploi peut entraîner un surcoût financier pour l'Assurance chômage, une insatisfaction des allocataires, et également une perte de crédibilité quant à la capacité de l'Unédic à assurer la gestion de l'Assurance chômage et le pilotage de Pôle emploi pour les activités qu'elle a déléguées. La performance de l'indemnisation s'apprécie au travers de l'analyse de risques sous-jacents tels que le calcul du droit erroné lors de la liquidation, de la gestion des événements en cours de droits (non-déclaration de reprise d'activité, le versement mensuel erroné...).

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Le niveau de maîtrise des opérations d'indemnisation est globalement satisfaisant. Le niveau de risque résiduel s'apprécie par la consolidation des évaluations des risques sous-jacents, qui présentent majoritairement un niveau de risque résiduel modéré à l'exception de certains présentant un niveau Élevé et dont les causes sont essentiellement exogènes à Pôle emploi.

Les erreurs de liquidation avec impact financier proviennent principalement du manque de qualité des données entrantes, ce diagnostic est confirmé par les audits de l'Unédic et est partagé par Pôle emploi. Pôle emploi et les Urssaf ont engagé des actions d'amélioration au niveau des déclarations employeurs (DSN et AE) en coordination avec les éditeurs de logiciels de paie.

La maîtrise des trop-perçus reste perfectible tant au niveau de leur détection (ce qui induit un risque résiduel élevé) que de leur recouvrement (dans la durée, 20 % des créances ne sont pas recouvrées, ce qui présente un risque résiduel modéré). Pôle emploi a engagé un chantier majeur, « Réinvestir la mission de gestion des trop-perçus », porté par sa directrice générale répondant aux recommandations formulées par les audits « Indus » 2017 et « ANV » 2019 dont la mise en œuvre se poursuit en 2023. À l'occasion du

prolongement de la tripartite d'un an, un groupe de travail Unédic/Pôle emploi a été installé afin d'établir un diagnostic partagé et des orientations à moyen terme.

La criticité brute est élevée (dans le pire cas, une erreur systématique sur plusieurs mois d'un dispositif d'indemnisation impactant plusieurs dizaines de milliers d'allocataires), le niveau de maîtrise est partiel (car deux risques sous-jacents majeurs – qualité des données entrantes et détection/prévention des indus sont partiellement maîtrisés), en conséquence le niveau de risque est Élevé (zone orange) depuis 2018.

→ Suivi du plan de traitement

Les principales actions du plan de traitement sont toujours en cours.

- Chantier majeur « Réinvestir la mission de gestion des trop-perçus » porté par la Direction générale de Pôle emploi.
- Un GT indus Unédic/PE est installé depuis mars 2023 pour affiner le diagnostic et identifier de nouvelles pistes d'amélioration.
- Fiabilisation des données DSN par les Urssaf (la prochaine COG Urssaf 2023-2027 prévoit des objectifs ambitieux sur la maîtrise des données déclarées par les employeurs, avec notamment l'installation d'une certification des logiciels de paie).
- Rejet progressif des AE transmises dans un format obsolète.
- Actions de l'Unédic auprès de la DSS rappelant la nécessité pour le service public de l'emploi de disposer des données nécessaires à son bon fonctionnement tant en nature (typologie) qu'en qualité, et qu'il soit partie prenante à la gouvernance des données sociales.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	STABLE
2023	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Maîtrise insatisfaisante de la collecte des contributions employeurs

→ Description du risque*

Le manque de maîtrise des déclarations employeurs et des sommes dues à l'Unédic calculées par les opérateurs (Urssaf Caisse nationale, CCMSA et Pôle emploi) peut entraîner une dégradation des finances du régime d'assurance chômage, une insatisfaction des employeurs, et nuire à l'image de l'Unédic. Cette maîtrise dépend de facteurs intrinsèques aux opérateurs (processus, SI, capacité d'adaptation à la réglementation, contrôles internes/externes...), et de facteurs exogènes (défaillance des entreprises, mesures décidées par l'État). Les sommes versées à l'Unédic dépendent donc principalement du traitement des déclarations des employeurs, du contrôle des entreprises et de la prévention des fraudes.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Depuis janvier 2022, les versements des contributions par l'Urssaf Caisse nationale (UCN) à l'Unédic sont basés sur les sommes dues en application de la loi et de la nouvelle convention qui précise sa mise en œuvre. Pour les autres opérateurs (CCMSA, Pôle emploi), les versements restent encore basés sur les sommes effectivement encaissées jusqu'en 2023 (article 12 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2022).

Le financement se base désormais sur les cotisations appelées après application d'une décote correspondant à une évaluation du reste à recouvrer fixé à 1,1 %. La maîtrise des opérations dépend principalement de la maîtrise des cotisations appelées, du contrôle des entreprises par les Urssaf et du calcul des sommes dues à reverser à l'Unédic.

Le nouveau cadre conventionnel réduit la capacité d'audit par l'Unédic des activités de recouvrement des cotisations à l'UCN. L'UCN doit communiquer des éléments sur sa maîtrise des opérations pour apporter de l'assurance

à la gouvernance de l'Unédic ; en particulier pour les dispositifs spécifiques au régime d'assurance chômage (exemple : bonus-malus, exonérations).

La criticité brute est élevée (annuellement les déclarations employeurs représentent plusieurs dizaines de milliards d'euros), le niveau de maîtrise reste partiel (l'Unédic reste en attente d'éléments d'assurance sur la maîtrise par l'UCN des déclarations des entreprises et de la mise en œuvre des nouvelles règles), en conséquence le risque résiduel est évalué à Élevé (zone orange) depuis octobre 2020.

→ Suivi du plan de traitement

Les principales actions du plan de traitement sont toujours en cours.

Au 1^{er} semestre 2023, l'UCN communiquera des éléments sur la maîtrise des activités au titre de l'exercice 2022 qui permettraient de passer le niveau de maîtrise à correct (et le risque résiduel à Modéré). Le comité bilatéral (Unédic/UCN) s'est tenu le 25 mai 2023.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	STABLE
2023	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Décisions exogènes impactant défavorablement les finances de l'Assurance chômage

→ Description du risque*

Des décisions externes majeures (législateur, État, Europe) peuvent émerger et impacter défavorablement les finances de l'Unédic sans prévoir de compensations suffisantes. Par exemple, l'État pourrait décider de diminuer de manière substantielle le financement ou d'augmenter la contribution de l'Unédic au coût de fonctionnement à Pôle emploi (*a minima* plusieurs centaines de millions d'euros).

NB : les sujets redoutés à date sont le financement du fonctionnement de France Travail, et la réduction des contributions du fait des exercices excédentaires à venir. Par ailleurs, dans la durée, les conséquences de ce risque (s'il n'est pas maîtrisé) sont traitées dans le risque n° 10 – Insoutenabilité de la dette due à des facteurs exogènes.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

En 2023, l'État s'engage dans la création de France Travail. Dans ce contexte, des décisions exogènes pourraient impacter défavorablement les finances de l'Assurance chômage. Ces décisions pourraient s'articuler dans un contexte où la conjoncture et l'évolution des règles conduisent le régime à dégager annuellement des excédents (prévisions financières de l'Unédic 2023-2025). L'État pourrait profiter de cette situation pour décider d'affecter une partie de ces excédents au fonctionnement de l'opérateur dans le cadre de son nouveau périmètre, et/ou revoir à la baisse le niveau de la quote-part de la CSG qui est reversée à l'Unédic.

L'Unédic est associée au projet de création de France Travail, et a participé aux groupes de travail organisés par son préfigurateur. Le rapport du préfigurateur a été publié en mai 2023, et une loi devra être votée pour permettre l'installation de France Travail.

À ce stade, l'Unédic ne connaît pas les conséquences financières que pourrait avoir l'installation de France Travail sur le régime d'assurance chômage.

Par ailleurs, la réforme des retraites devrait entrer en application. L'Unédic est en train d'évaluer ses impacts sur le régime d'assurance chômage.

La criticité brute est très élevée (dans le pire cas, une décision pourrait porter sur des dépenses supplémentaires de plusieurs milliards d'euros), le niveau de maîtrise est partiel, en conséquence le risque résiduel est très élevé depuis octobre 2020 (zone rouge).

→ Suivi du plan de traitement

Les principales actions du plan de traitement sont toujours en cours.

- Entretenir des relations avec les services de l'État (DGEFP, HC3E – Haut-Commissaire à l'Emploi et à l'Engagement des Entreprises, Bercy, DSS...) pour être informé en amont des projets pouvant conduire à une décision exogène impactant négativement les finances de l'Assurance chômage.
- Dès lors qu'un projet est identifié, la gouvernance de l'Unédic agit pour limiter les effets négatifs sur les finances du régime.

NB : les sujets identifiés à date sont le financement du fonctionnement de France Travail, et la réduction des contributions du fait des exercices excédentaires à venir.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	TRÈS ÉLEVÉE	PARTIEL	TRÈS ÉLEVÉ	STABLE
2023	TRÈS ÉLEVÉE	PARTIEL	TRÈS ÉLEVÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Insoutenabilité de la dette du régime due à des facteurs exogènes

→ Description du risque*

Des facteurs exogènes ou certaines décisions prises par l'État et l'Europe conduisent à des charges financières substantielles (frontaliers, coût de fonctionnement de Pôle emploi, financement de 33 % de l'activité partielle à partir de 2020) et durables supportées par l'Unédic sans contrepartie. Ces charges pourraient remettre en cause la soutenabilité de la dette de l'Unédic et le modèle du régime d'assurance chômage.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les charges financières (sans contrepartie) dues à des décisions exogènes sont multiples et substantielles, les principales sont les suivantes :

- l'application du règlement européen de 2004 génère une charge annuelle moyenne de plusieurs centaines de millions d'euros (plafonnement des remboursements par les pays d'origine du demandeur d'emploi indemnisé, qui ne couvre pas les allocations versées par Pôle emploi) ;
- le financement du fonctionnement de Pôle emploi par l'Unédic est proportionnel aux recettes de l'Assurance chômage (cotisation + quote-part de la CSG activité). Depuis 2008, cette charge est supérieure au coût de fonctionnement historique des Assédic. En outre, celle-ci a progressé : le taux est passé de 10 % à 11 % depuis janvier 2020 ;
- lors de la crise sanitaire, il a été décidé de porter à 33 % la part de l'Unédic dans le financement de l'activité partielle, ce qui a représenté plus d'une dizaine de milliards d'euros entre 2020 et 2021. Au total, la dette liée aux mesures d'urgence de la crise Covid-19 (activité partielle, prolongations des droits...) est de 18,4 Md€.

Ces charges n'ont pas été compensées par des contreparties financières, ce qui perturbe le pilotage stratégique du régime. Le moyen de maîtrise compensatoire repose sur la capacité à s'endetter (en partie avec la garantie de l'État) puis à se désendetter.

La situation financière de l'Assurance chômage pour

2023/2025 (publiée en février 2023) a pris en compte les effets des nouvelles règles (contracyclicité) entrées en application au 1^{er} février 2023. Cette prévision anticipe un solde annuel positif avec une augmentation substantielle en 2025 portée par la pleine montée en charge de la réforme de février 2023 (solde de +3,8 Md€ fin 2023, +4,7 Md€ fin 2024, +8,6 Md€ fin 2025). Dans ce contexte, l'Unédic serait en mesure d'accélérer le remboursement de sa dette, toujours lestée du coût des mesures d'urgence (crise Covid). Fin 2023, la dette devrait ainsi s'établir à 55,5 Md€, puis à 50,8 Md€ fin 2024 et à 42,2 Md€ fin 2025. À fin 2022, la dette du régime s'élevait à 59,3 Md€ (provisoire dans l'attente de la certification de l'exercice comptable). Son coût représente plusieurs centaines de millions par an. Celui-ci sera impacté à la baisse du fait de la diminution du volume à financer, et à la hausse par l'augmentation des taux d'emprunt. L'incertitude sur l'évolution du risque résiduel réside essentiellement dans l'évolution de la conjoncture économique à moyen terme et à l'évolution des taux d'emprunt.

La criticité brute est très élevée (ces charges pèsent plusieurs milliards d'euros par an et déséquilibrent le modèle assurantiel), le niveau de maîtrise est correct (les charges d'intérêts financiers représentent de l'ordre de 1 % des recettes de l'Assurance chômage), en conséquence le niveau de risque résiduel est à élevé (zone orange).

→ Suivi du plan de traitement

Les principales actions du plan de traitement sont toujours en cours.

- Affectation des soldes positifs au remboursement de la dette (3,8 Md€ en 2023, 4,7 Md€ en 2024 et 8,6 Md€ en 2025, selon les prévisions publiées en février 2023, la dette financière nette baisserait à 42,2 Md€ à fin 2025).
- Éventuel transfert de la dette Covid en dehors de l'Unédic. Ce sujet sera au cœur des échanges sur la gouvernance du régime de l'AC en parallèle de l'installation de France Travail.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	TRÈS ÉLEVÉE	CORRECT	ÉLEVÉ	STABLE
2023	TRÈS ÉLEVÉE	CORRECT	ÉLEVÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Défauts dans le traitement des flux financiers convenus avec des tiers

→ Description du risque*

Défauts dans l'application des conventions convenues avec des tiers (État, Urssaf Caisse nationale, Pôle emploi, ASP, CCMSA, Monaco...) relatifs au traitement de flux financiers avec l'Unédic (recettes et dépenses). Le non-respect des modalités d'exécution convenues (exemples : versement des fonds à Pôle emploi, à l'ASP, compensations d'exonérations, écarts sur échéancier de trésorerie convenu – avances – régularisations) peut conduire à des retards, des erreurs voire à des pertes pour l'Unédic. La réalisation de ce risque a un impact sur la gestion de la trésorerie, dégrade le pilotage financier opérationnel (R12), et génère des décalages de paiement avec les tiers voire un litige en cas de situation extrême et des pertes pour le régime d'assurance chômage.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les flux financiers gérés par l'Unédic (entrants et sortants) reposent sur une architecture opérationnelle éprouvée (conventions avec les tiers, procédures, prévisions de trésorerie, contrôles...). Depuis 2008, aucun incident significatif sur les flux financiers entrants [Urssaf Caisse nationale, CCMSA, État (quote-part de la CSG, compensation des exonérations)] ou sortants (Pôle emploi, ASP) n'est survenu. Néanmoins, des aléas sont intervenus dans la maîtrise des exonérations de bout en bout (délais de compensation par les ministères). Depuis janvier 2022, les flux financiers entrants en provenance de l'Urssaf Caisse nationale sont déterminés en fonction des sommes déclarées par les employeurs (ajustées par l'application d'un taux de non-recouvrement) et sont versés à l'Unédic à partir d'un échéancier annuel sur la base de versements bimensuels. Ces modalités sont précisées dans la convention signée par l'Urssaf Caisse nationale, l'Unédic, Pôle emploi et l'AGS qui permettent de sécuriser la gestion de trésorerie de l'Unédic. Ces échéanciers peuvent faire l'objet de revues

en cours d'année et peuvent alors être ajustés en fonction des écarts entre les flux de trésorerie et les constats effectués sur la base des données financières définitives. Par ailleurs, depuis avril 2022, l'Unédic et l'Agirc-Arrco ont convenu de fonctionner sur la base d'un échéancier avec des versements mensuels lissés sur l'année.

La signature de conventions et la mise en place d'échéanciers permettent à la trésorerie de l'Unédic de réduire les risques opérationnels et financiers grâce à une meilleure anticipation de ses flux financiers.

En 2020 et 2021, les comptes ont été bouleversés par le montant de la charge liée à l'activité partielle. Des interrogations ont été soulevées en matière de maîtrise des risques, notamment sur le dispositif de contrôle interne de l'ASP et sur des flux particuliers (employeurs publics). Le dispositif d'activité partielle est revenu à des enjeux financiers faibles et le dispositif opérationnel a été sécurisé par les signatures des conventions et par les travaux de l'ASP en matière de gestion des risques.

Les versements des exonérations « ciblées » sont encadrés par la convention financière cadre du 1^{er} mars 2019 et font l'objet d'une signature d'échéanciers annuels. Chaque année, un avenant est proposé au Bureau de l'Unédic.

La criticité brute du risque est modérée (enjeux des situations à risques compris entre 100 M€ et 1 Md€), le niveau de maîtrise est approprié (le changement d'échelle a fait évoluer le niveau de maîtrise à approprié), en conséquence, le niveau de risque résiduel est Faible (zone verte).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	AMÉLIORATION (du fait du changement d'échelle de la maîtrise)
2023	MODÉRÉE	APPROPRIÉ	FAIBLE	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Défaillance du pilotage financier opérationnel du système d'assurance chômage

→ Description du risque*

Des défaillances dans le pilotage financier opérationnel de l'Assurance chômage peuvent conduire à une mauvaise anticipation des besoins de financement. Les défaillances considérées ici sont celles qui peuvent être liées aux méthodes et ressources/compétences de l'Unédic (causes intrinsèques).

Les changements réglementaires ou les changements exogènes (incertitudes politiques, économiques, sanitaires, décisions prises par l'État) qui sont intégrés au fur et à mesure dans chaque exercice de prévision ne sont pas considérés comme des risques propres à l'Unédic.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Depuis le début 2022, avec la diminution du recours à l'activité partielle et la baisse des aléas macroéconomiques, la prévision est revenue sur les modèles économétriques « classiques ».

Le recrutement d'un nouveau chargé d'études prévision en mars 2022 a permis de renforcer l'équipe, limite les risques liés à la production de l'exercice de prévision, et permet d'approfondir encore les sujets.

Une note de suivi mensuel de la conjoncture et des analyses périodiques sont ainsi présentées chaque mois aux instances.

Des notes financières sont également présentées chaque mois aux partenaires sociaux, ainsi qu'un bilan financier trimestriel.

D'un point de vue technique, le processus de production de nos prévisions est maîtrisé. Les programmes sont en train d'être transposés peu à peu sur la plateforme de données de l'Unédic de façon à le sécuriser encore plus.

Les nombreux échanges et liens tissés avec les prévisionnistes sont à la fois témoins et gages de la fiabilité des travaux de l'Unédic.

La criticité brute est modérée (dans le pire cas, l'impact financier serait inférieur à 100 M€¹ et l'image de l'Unédic dégradée). Le niveau de maîtrise est approprié (changement lié à la nouvelle échelle), en conséquence le niveau de risque résiduel est évalué à Faible (zone verte).

¹ Des événements exogènes ou des erreurs pourraient conduire à mal anticiper le besoin de financement. Le plan de financement/désendettement devrait alors être réajusté. Des coûts additionnels (inférieurs à 100 M€) pourraient s'ajouter aux frais du financement de la dette qui sont de l'ordre de 400 M€ en 2022.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	AMÉLIORATION (du fait du changement d'échelle de la maîtrise)
2023	MODÉRÉE	APPROPRIÉ	FAIBLE	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Défaillance de la gestion opérationnelle de l'activité partielle impactant les finances de l'Unédic

→ Description du risque*

L'Unédic finance l'activité partielle pour aider les entreprises à faire face à une baisse de leur activité. Sa part est montée à un tiers dans le cadre des mesures d'urgence de la crise sanitaire (cf. risque n° 9 – Décisions exogènes impactant défavorablement les finances de l'Assurance chômage), les deux autres tiers étant à la charge de l'État. La gestion opérationnelle (de la demande des employeurs au versement des aides) est assurée par l'ASP et les DIRECCTE (devenues DREETS).

Des défaillances peuvent impacter défavorablement l'Unédic en termes financier et d'image (étanchéité des flux, détection et recouvrement des indus, délais de traitement, fraudes...). Le niveau de performance dépend de facteurs intrinsèques et exogènes au processus de traitement de l'AP.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Ce risque traite des impacts de la gestion opérationnelle de l'activité partielle sur les finances de l'Unédic dont certains sont également présents dans d'autres risques de la cartographie (R10,R11,R14). Le risque avéré sur l'équilibre financier de l'Unédic né du financement par le régime d'assurance chômage d'une partie de l'activité partielle (fixée par l'État) est traité dans le risque n° 10 « Insoutenabilité de la dette du régime due à des facteurs exogènes ».

Le cadre réglementaire de l'AP a été fixé par l'État qui l'a fait évoluer tout au long de la crise sanitaire. La priorité a d'abord été donnée à la rapidité d'attribution des aides aux entreprises avant le renforcement des moyens de maîtrise de la gestion opérationnelle du dispositif. Le dispositif a été massivement utilisé en 2020 (7,5 Md€) et en 2021 (2,4 Md€).

Pour l'exercice 2022, en lien avec la diminution des impacts économiques de la crise sanitaire, le dispositif légal de l'Activité Partielle a connu une diminution significative des montants en jeu. Les flux de l'Activité Partielle devraient atteindre 351 M€ (hors provisions 2022 et 2021), contre 2,4 Md€ de charges au titre de l'exercice 2021.

Les travaux conduits depuis 2021, par l'Audit de l'Unédic et les commissaires aux comptes, ont permis d'obtenir une assurance raisonnable sur la maîtrise des opérations (étanchéité des flux, détection et recouvrement des indus, délais de traitement, fraudes...). En juin 2022, les comptes 2021 de l'Unédic ont été certifiés sans réserve.

La criticité brute passe de modérée à faible compte tenu de la baisse significative de l'activité partielle sur l'exercice 2022 vs 2021 (le pire cas d'erreur dans la gestion des aides est inférieur à 100 M€) et le niveau de maîtrise est correct. En conséquence, le niveau de risque résiduel s'améliore en passant de Modéré à Faible (zone verte).

NB : Ce risque pourrait à l'occasion de l'actualisation en novembre 2023 sortir de la cartographie dans l'hypothèse de la poursuite de la baisse des flux financiers associés à ce dispositif. Pour rappel, avant la crise Covid, ce risque ne figurait pas dans la cartographie compte tenu de la faiblesse de ses enjeux.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	PARTIEL	MODÉRÉ	AMÉLIORATION
2023	FAIBLE	CORRECT	FAIBLE	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Difficultés/défaillances sur les opérations de marché

→ Description du risque*

Une perturbation des marchés financiers, ou une perte de confiance des investisseurs dans la capacité de l'Unédic à tenir ses engagements¹, peuvent entraîner des difficultés pour l'Unédic à lever les fonds nécessaires au paiement des allocations. Les conséquences du risque envisagé se traduiraient essentiellement par un surcoût du financement ; l'incapacité totale de se financer ne pourrait intervenir qu'en cas de crise financière majeure affectant l'économie (crise systémique).

¹ Y compris la maîtrise de la réserve de liquidités dans le cadre des règles de gestion fixées par le Conseil d'administration de l'Unédic.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Depuis 2008, l'Unédic a été exposée à des perturbations financières, et a, en réponse, développé son expertise et les moyens de maîtrise lui permettant de limiter les difficultés de financement. Les conséquences économiques, et en particulier sur le régime d'assurance chômage de la crise sanitaire liée au Covid-19, ont nécessité une adaptation inédite du financement de l'Unédic dans un laps de temps très court et pour des montants très élevés. Pour rappel, le montant de la garantie d'État était de 15 Md€ en 2020 (enveloppe entièrement consommée), de 13 Md€ en 2021 (12,5 Md€ ont été consommés), de 6,25 Md€ en 2022 (1 Md€ a été consommé). Pour l'année 2023, le montant de cette garantie est de 1 Md€.

Les excédents de trésorerie de 2022 ont permis à l'Unédic de rembourser 4,1 Md€ de dette moyen et long terme arrivant à échéance et de n'émettre que 1 Md€ de nouvelle dette. La prévision financière publiée par l'Unédic en février 2023 prévoit que le régime dégagera un excédent de 3,8 Md€ en 2023, alors que 3,75 Md€ d'emprunts à moyen et long terme seront remboursés.

Le Conseil d'administration de février 2023 a autorisé les services de l'Unédic à émettre jusqu'à 1 Md€ afin de diminuer l'encours de dette court terme, mais aussi de racheter jusqu'à 1 Md€ de sa propre dette, ce qui permettrait à l'Unédic d'accélérer la diminution de son encours de dette.

Depuis le début de l'année 2022, les taux ont connu une forte hausse, dans le sillage du resserrement monétaire de la Banque centrale européenne qui a notamment augmenté ses taux directeurs de 350 points de base entre juillet 2022 et mars 2023, mais aussi débuté le processus de réduction de la taille de son bilan.

La criticité brute est modérée (dans le pire cas, le risque de surcoût du financement sur un exercice est estimé entre 100 M€ et 1 Md€) et le niveau de maîtrise est approprié (changement lié à la nouvelle échelle). En conséquence, le niveau de risque résiduel est évalué à Faible (zone verte).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	AMÉLIORATION (du fait du changement d'échelle de la maîtrise)
2023	MODÉRÉE	APPROPRIÉ	FAIBLE	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Sincérité, régularité et fidélité des comptes non satisfaisantes

→ Description du risque*

Des défauts dans la maîtrise (sincérité, régularité, fidélité) des comptes notamment liés aux activités déléguées aux opérateurs peuvent entraîner des réserves sur la certification des comptes de l'Unédic voire la non-certification par les commissaires aux comptes. Une certification avec réserve(s) des comptes peut remettre en cause la crédibilité de l'Unédic, affecter sa notation financière et *in fine* impacter sa capacité à emprunter sur les marchés financiers.

NB : les risques liés à la DUA et à l'AGS sont hors périmètre de ce risque.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les comptes de l'Unédic étaient certifiés sans réserve de 1994 à 2019.

En 2020, les comptes ont été certifiés avec réserves (du fait de l'impossibilité de certifier les comptes de l'activité de recouvrement de la Sécurité sociale, d'une part, et de l'insuffisance du dispositif de contrôle interne de l'activité partielle au sein de l'ASP et des DREETS, d'autre part).

En 2021, malgré la non-certification des comptes de l'activité de recouvrement de la Sécurité sociale par la Cour des comptes, les comptes de l'Unédic ont été certifiés sans réserve.

En 2022, l'ASP et la DGEFP ont montré leur capacité à répondre aux diligences demandées par les commissaires aux comptes de l'Unédic sur les flux d'activité partielle qui sont, par ailleurs, en forte diminution (de l'ordre de 200 M€ en 2022 vs 2,5 Md€ en 2021).

En 2023, il conviendra d'obtenir le plus en amont possible de nos commissaires aux comptes et de l'opérateur des éléments permettant d'identifier l'opinion de la Cour des comptes sur les comptes de l'Urssaf Caisse nationale, principal opérateur de recouvrement des cotisations d'assurance chômage.

À noter que les motifs ayant conduit la Cour des comptes à ne pas certifier les comptes 2021 de l'activité recouvrement gérée par l'UCN subsisteraient pour l'exercice 2022. Ces éléments feront l'objet d'une mention en annexe, à laquelle les commissaires aux comptes de l'Unédic se réfèrent dans leur rapport.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les cotisations d'assurance chômage (recouvrées par l'UCN) sont reversées à l'Unédic selon de nouvelles modalités fixées par la loi (LFSS) appelées reversement des sommes dues. Ce nouveau dispositif qui simplifie les opérations comptables ne présente pas un risque majeur sur la certification des comptes. Par ailleurs, il induira une modification de la présentation des comptes, l'Unédic n'étant plus propriétaire des créances recouvrées par l'UCN.

En 2023, l'Unédic travaille au transfert de la DUA vers l'AGS, ceci aura notamment un impact sur les comptes de l'Unédic.

La criticité brute est élevée (dans le pire cas les comptes ne sont pas certifiés), le niveau de maîtrise est correct, le risque résiduel est Modéré (zone jaune) en progression par rapport à un niveau Élevé (zone orange) en mars 2022.

→ Suivi du plan de traitement

Le plan de traitement a été réalisé.

Le niveau de maîtrise est passé de « partiel » à « correct », en conséquence le niveau de risque résiduel passe d'Élevé à Modéré.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	PARTIEL	ÉLEVÉ	AMÉLIORATION
2023	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Organisation et ressources de l'Unédic inadaptées à ses missions

→ Description du risque*

Une insuffisance des ressources (compétence et nombre de collaborateurs, budget de fonctionnement...) et des modes de fonctionnement inadaptés (modes de management, transversalité...) peuvent limiter l'Unédic dans sa capacité à accomplir ses missions. L'absence temporaire ou définitive de personnes clés (expert, direction...) peut aussi limiter l'Unédic dans sa capacité à accomplir ses missions.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les ressources et les modes de fonctionnement ont montré leur efficacité à assurer les missions de l'Unédic depuis plusieurs années.

Le budget 2022 validé par le Bureau a permis de bénéficier des ressources correspondant aux besoins en termes de fonctionnement et de ressources pour réaliser les missions de l'Unédic. À fin 2022, l'effectif de l'établissement Unédic est de 121 salariés (110 CDI et 11 CDD et alternants). En 2022, la stratégie recrutement a anticipé davantage les besoins futurs (à 6 mois). Par ailleurs, l'attractivité de l'Unédic a été renforcée par des actions de communication externe (notamment auprès des candidats) ainsi que par des actions en interne (exemple : le chantier dynamique interne...). Au total, 12 recrutements ont été réalisés en 2022 dont 7 créations de poste.

La DRH-MG poursuit les chantiers visant à développer les compétences et le management (notamment *via* le programme Symphonie : accompagnement managérial à la transformation). L'Unédic renforce également son attractivité et la fidélisation de ses salariés au travers de plusieurs actions (coaching, rémunération plus incitative, mobilité élargie, marque employeur, RSE...).

Par ailleurs, selon les orientations relatives au futur projet de convention Unédic/AGS dont les principes ont été validés par le Conseil d'administration du 30 juin 2022,

l'ensemble des fonctions centrales et opérationnelles nécessaires à la mise en œuvre du régime de garantie des salaires a vocation à être exercé par l'AGS. L'Unédic et l'AGS ont installé une structure projet pour préparer puis conduire le transfert des activités de la DUA vers l'AGS. Ces chantiers mobilisent significativement les ressources de l'Unédic, ce qui pourrait impacter la réalisation de ses principales missions pour le régime d'assurance chômage. Le projet se heurte à des difficultés dues à de multiples causes intrinsèques et exogènes qui ont conduit à décaler de 6 mois la date du transfert désormais prévue au 1^{er} janvier 2024. Les salariés (5,7 ETP) de l'établissement Unédic impactés par ce transfert sont d'ores et déjà accompagnés individuellement vers une adaptation de leur mission en adéquation avec les besoins de l'Unédic. Dans le cadre du dialogue social et du transfert de la DUA vers l'AGS, la DRH-MG travaille à la sécurisation des parcours professionnels des salariés de la DUA.

La criticité brute du risque est modérée (dans le pire cas, plusieurs postes sont vacants, ce qui dégrade la qualité des productions de l'Unédic et *in fine* son image), le niveau de maîtrise est correct, en conséquence le niveau de risque résiduel est stable à Modéré (zone jaune).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	STABLE
2023	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Non-conformité des pratiques de l'Unédic aux lois et réglementations applicables

→ Description du risque*

Le non-respect des lois et réglementations applicables (Code du travail, Code du commerce, hygiène et sécurité, marché public, marchés financiers...) sur l'ensemble des établissements de l'Unédic et sur son parc immobilier (ex-sites Assédic), peut conduire à des sinistres (matériels ou humains), à des sanctions financières et à des sanctions pénales (envers l'institution et/ou ses représentants légaux et/ou délégataires). Ces situations pourraient nuire à l'image de l'institution.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

L'Unédic est faiblement exposée aux risques d'accident du fait de la nature de son activité, et la gestion de son parc immobilier (en cours de cession) présente un niveau de risque modéré.

En juin 2022, un audit de la gestion des achats au sein des établissements Unédic et DUA a été lancé. Les résultats sur le périmètre Unédic n'ont pas révélé de dysfonctionnements significatifs. Toutefois, concernant l'établissement DUA, l'audit n'a pas encore pu être mené jusqu'à son terme, en particulier du fait d'un manque de collaboration pour la conduite de la mission. Néanmoins, un certain nombre de dysfonctionnements dans la gestion et de manquements aux procédures internes ont été relevés. Un autre audit a alors été commandé à un cabinet externe pour réaliser une revue indépendante, et ainsi confirmer ou infirmer les constats préliminaires établis par l'Unédic. Des premiers éléments de l'audit externe ont été remis à la direction de l'Unédic le 31 janvier 2023, confirmant l'existence de graves manquements aux règles et aux procédures internes en vigueur. L'audit externe se poursuit jusqu'à la remise du rapport final pour apporter une analyse approfondie sur la situation au sein de la DUA. Dans l'intervalle, les mesures conservatoires nécessaires ont été prises par l'Unédic.

Un contrôle Urssaf des deux établissements est en cours (jusqu'en septembre 2023) ainsi qu'un contrôle de l'Inspection du travail.

La criticité brute du risque passe de modérée à élevée du fait de la situation à la DUA (une couverture médiatique négative pourrait dégrader durablement l'image de l'Unédic), le niveau de maîtrise progresse à correct (le DGA de l'Unédic assure la direction de la DUA, avancement du plan de mise en conformité au Code de la commande publique de la DUA), en conséquence le niveau de risque résiduel reste à Modéré (zone jaune).

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	PARTIEL	MODÉRÉ	STABLE
2023	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Interruption des activités opérationnelles de l'Unédic

→ Description du risque*

Une perte du site de l'Unédic (ou l'interdiction d'y accéder) rue Traversière et/ou des infrastructures supportant les systèmes d'information et/ou d'une partie des effectifs peut interrompre le fonctionnement de l'activité de manière prolongée.

Le pire cas correspond à la perte accidentelle d'une partie de l'effectif et dans une moindre mesure à la destruction du site (par exemple à la suite d'un incendie) ou à la difficulté d'y accéder (par exemple, suite à une crue de la Seine ou à un confinement).

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Dans l'hypothèse où le site Unédic n'est plus opérationnel, les principales applications du système d'information sont reprises à partir du site de secours et tous les collaborateurs sont équipés d'un PC portable leur permettant de travailler à distance.

Les développements SI sous la maîtrise de la sDSI garantissent le respect de la politique de cybersécurité de l'Unédic. En 2022, un cas de développement SI réalisé par un prestataire à la demande d'une direction métier, en dehors du cadre de maîtrise de la sDSI, a nécessité un travail de sécurisation avant sa mise en production, ce qui a permis d'écarter une faille de sécurité. La participation en amont de l'équipe informatique de l'Unédic au pilotage de futures évolutions SI, y compris celles développées par des directions métiers, est nécessaire pour assurer la maîtrise des risques cyber.

Depuis quelques années, le périmètre d'activité supporté par l'équipe informatique de l'Unédic est en croissance et la tendance se poursuit en 2023 (ex. : SI de la Direction comptable et financière). Par ailleurs, certains métiers de l'informatique sont en tensions sur le marché de l'emploi (ex. : *data analyst*) dans le contexte de transformation

digitale. Cela génère des tensions sur les ressources de la sDSI qui doit anticiper davantage les recrutements.

La criticité brute est modérée, le niveau de maîtrise est correct, en conséquence le niveau de risque résiduel est évalué à Modéré (zone jaune) depuis 2018.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	STABLE
2023	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Diffusion d'informations confidentielles et sensibles

→ Description du risque*

Des informations confidentielles, sensibles (note, courrier, email...) ou erronées portées à la connaissance de tiers (presse et grand public) peuvent nuire à l'image de l'Unédic, être mal interprétées, l'affaiblir dans la réalisation de ses missions et la décrédibiliser vis-à-vis de l'ensemble de ses parties prenantes. Par ailleurs, la divulgation des données personnelles (allocataires, collaborateurs...) pourrait avoir des conséquences négatives sur l'institution et ses dirigeants qui pourraient même faire l'objet de poursuites en cas de faiblesses avérées des moyens de maîtrise mis en œuvre.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les principales données sensibles exploitées par l'Unédic sont en lien avec le marché du travail, elles sont traitées en masse et contiennent des informations à caractère personnel. Au regard du RGPD, ces traitements et données sont très sensibles. Ces données constituent un actif stratégique pour l'Unédic, notamment pour évaluer et conseiller sur les dispositifs d'assurance chômage (fiches R1 et R2). Pour sécuriser l'accès et la disponibilité de ces données, l'Unédic a établi des conventions avec d'autres Institutions dont les opérateurs (risque n° 5 – Insuffisance du cadre conventionnel avec les opérateurs et les services de l'État). Par ailleurs, l'Unédic est engagée dans le partage du résultat de ses analyses et a mis en service en 2022 une plateforme Open Data. L'ensemble de ces activités sont réalisées dans un cadre maîtrisé et certifié ISO 27001 (Management de la sécurité de l'information) qui fait l'objet d'un plan d'amélioration continue (ex. : *Data masking*...).

L'Unédic communique régulièrement des analyses (prévisions financières...) qui jusqu'à leur publication revêtent un caractère confidentiel. Ces analyses sont présentées à la gouvernance avant leur publication et les dossiers

afférents sont mis à sa disposition *via* un extranet dédié ; pour les sujets les plus sensibles, les éléments sont remis sur table lors des instances. Ces données confidentielles sont également gérées dans un cadre maîtrisé et certifié ISO 27001.

La criticité brute du risque est élevée notamment du fait de traitements de données personnelles des demandeurs d'emploi et de l'accès aux données issues de la DSN *via* Pôle emploi dont dispose aujourd'hui l'Unédic. Le niveau des moyens de maîtrise est correct (méthode de production/validation des documents de l'Unédic destinés à la gouvernance et au public, certification ISO 27001 depuis 2019, procédures RGPD effectives). En conséquence, le niveau de risque résiduel est évalué à Modéré (zone jaune) depuis 2019.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	STABLE
2023	ÉLEVÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Fraude impactant directement l'Unédic

→ Description du risque*

Fraude (externe, interne voire collusion interne/externe) conduisant au détournement de fonds (comptes bancaires gérés par l'Unédic y compris ceux de l'AGS) ou d'actifs de l'Unédic, risque de corruption interne dans le cadre d'engagement de l'Unédic vis-à-vis de tiers (cession du parc immobilier, placement financier, achat de prestations et d'équipements) ou de fraude interne (paie, note de frais...).

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Les principales situations à risque sont des comptes bancaires avec des mouvements supérieurs au milliard d'euros (correspondant à une criticité brute modérée au regard des impacts financiers et d'image potentiels). La mission réalisée par l'audit interne en 2021 a confirmé que le niveau de maîtrise des opérations sur les comptes bancaires est correct. Cette mission a permis de renforcer la séparation des tâches de création/modification des coordonnées bancaires Unédic.

Aucun cas de fraude impactant directement l'établissement Unédic n'a été observé depuis 2008. Sur l'exercice 2022, comme sur les exercices précédents, les commissaires aux comptes de l'Unédic n'ont pas observé de faiblesses significatives des moyens de maîtrise déployés.

En revanche, concernant l'établissement DUA (Délégation Unédic AGS), depuis 2018 des cas (présomptions de fautes de gestion et/ou de fraudes) sont en cours d'instruction par les services judiciaires suite à des plaintes de l'Unédic et de l'AGS. Les commissaires aux comptes de l'AGS ont formulé en 2018 des recommandations visant à sécuriser le contrôle interne de l'établissement DUA, et en ont assuré le suivi depuis 2019.

Toutes ont été déclarées « réalisées » et pour certaines, l'effectivité de la mise en œuvre reste à tester par les commissaires aux comptes (nouvelle procédure achat, cf. risque n° 21).

Le niveau de criticité brute est modéré (dans le pire cas une fraude interne pourrait impacter l'image de l'Unédic auprès des parties prenantes) et le niveau de maîtrise est correct en conséquence le niveau de risque résiduel est Modéré (zone jaune) depuis 2018.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	STABLE
2023	MODÉRÉE	CORRECT	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Défaillances des services délivrés par l'Unédic à l'AGS ou défaillance de l'AGS pouvant nuire à l'Unédic

→ Description du risque*

Des défaillances dans l'exécution des prestations de services de l'Unédic et son établissement DUA pour le compte de l'AGS et/ou des défaillances de la gouvernance de l'AGS peuvent nuire au régime d'assurance chômage. Les impacts potentiels sont d'ordre financier (l'Unédic est caution sur le remboursement de financements contractés par l'AGS), juridique, de qualité de service (garantie des salaires) et d'image.

→ Synthèse de la situation : risque résiduel (avril 2023)

Pour assurer sa trésorerie à moyen terme, l'AGS a contracté en 2020 un financement syndiqué pouvant aller jusqu'à 2 Md€ et pour lequel l'Unédic est caution. Le contrat de financement a été sécurisé avec le concours d'avocats spécialisés. En 2021 et 2022, l'AGS n'a pas eu besoin de recourir à ce financement pour assurer son équilibre financier ni au 1^{er} semestre 2023.

Les commissaires aux comptes de l'Unédic dans le cadre des procédures convenues avec l'AGS évaluent les dispositifs de contrôle interne de la DUA. La majorité des recommandations émises ont été mises en œuvre. Les commissaires aux comptes ont présenté l'avancement de leurs travaux intérimaires à la Commission d'audit en mars 2023. Ils constatent que le dispositif de contrôle interne est mis en œuvre sur la gestion technique et la gestion administrative. Pour conclure, ils doivent présenter leurs travaux à la DUA, réaliser des travaux complémentaires en avril/mai et attendre les résultats de l'audit de la gestion des achats réalisés par l'Unédic.

En décembre 2022, la convention Unédic/AGS a été prorogée jusqu'à fin 2023, pour garantir la continuité des services jusqu'au transfert de la DUA et de ses activités vers l'AGS. Un chantier commun Unédic-AGS est engagé pour maîtriser le transfert et assurer la continuité des activités.

En décembre 2022, le DGA de l'Unédic a obtenu la délégation pour diriger la DUA suite à l'indisponibilité puis au départ de la Directrice nationale de la DUA. La continuité des activités est assurée.

L'avancement de l'audit sur la gestion des achats des établissements Unédic et DUA a été présenté à la Commission d'audit de mars 2023. Concernant l'établissement DUA, la note de synthèse reprenant les recommandations et le plan d'action de la DUA pour améliorer sa maîtrise des risques sur la gestion des achats sera présentée à la Commission d'audit en juin 2023. Le plan d'action vise essentiellement à renforcer la séparation des tâches pour responsabiliser les opérationnels sur la maîtrise de leur budget, et à améliorer la maîtrise des frais des Directeurs de la DUA.

La criticité brute est modérée (dans le pire cas de défaillance, l'impact est estimé entre 100 M€ et 1 Md€ et l'image de l'Unédic sera temporairement dégradée), et le niveau de maîtrise est partiel (notamment du fait de la période de transfert et de ses aléas). En conséquence, le niveau de risque résiduel est Modéré (zone jaune).

La cotation du risque tant au niveau de sa criticité brute que de son niveau de maîtrise sera à reconsidérer à l'issue du transfert.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE RISQUE RÉSIDUEL

ANNÉE DE COTATION	CRITICITÉ BRUTE	NIVEAU DE MAÎTRISE	RISQUE RÉSIDUEL	TENDANCE
2022	MODÉRÉE	PARTIEL	MODÉRÉ	STABLE
2023	MODÉRÉE	PARTIEL	MODÉRÉ	

* Description de l'événement redouté et de ses conséquences – pire cas en l'absence de moyens de maîtrise.

Unédic

Rapport sur la gestion des risques,
le contrôle et l'audit 2022

Direction de publication

Christophe Valentie

Direction éditoriale

Direction de l'information et
de la communication de l'Unédic

Conception éditoriale

AndJOY

Conception et réalisation graphique

BA-BA (www.ba-ba.fr)

Illustrations

Simon Landrein/Lezilus (couverture)

Photographies

Cédric Helsly (p. 4, 7, 8, 15, 25, 27, 31)

Augustin Detienne (p. 8)

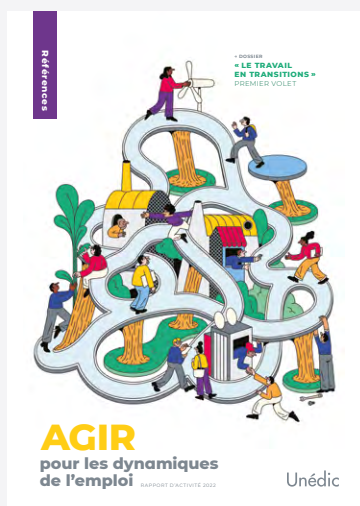
Jérôme Prébois (p. 8)

Impression

Iropa

ISSN 0997-1351

À consulter également :



Rapport d'activité 2022



Rapport des instances paritaires en région 2022



Rapport financier 2022

Suivez-nous sur unedic.org



Unédic