

N° 409

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la **fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau de l'assurance chômage (Unédic)**,*

Par M. Serge DASSAULT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA FUSION : UNE OPÉRATION COMPLEXE QUI ENTRAÎNERA DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES, DE L'ORDRE DE 350 MILLIONS D'EUROS	5
II. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES DANS SON RÉFÉRÉ DU 24 JANVIER 2008	6
III. UN PREMIER BILAN D'ÉTAPE SUR LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA FUSION, SIX MOIS AVANT L'INSTALLATION DU FUTUR OPÉRATEUR PUBLIC DE L'EMPLOI	7
IV. DES TRAVAUX DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE QUI S'INSCRIVENT PLEINEMENT DANS LE DÉBAT LÉGISLATIF	8
LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION : AUDITION DE M. LAURENT WAUQUIEZ, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'EMPLOI, MME MARIE-THÉRÈSE CORNETTE, PRÉSIDENTE DE LA 5^{ème} CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, M. DOMINIQUE-JEAN CHERTIER, PRÉSIDENT DE L'INSTANCE NATIONALE PUBLIQUE ISSUE DE LA FUSION ANPE-UNÉDIC, M. GEOFFROY ROUX DE BÉZIEUX, PRÉSIDENT DE L'UNÉDIC, ET JEAN-MARIE MARX, DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DE L'ANPE, SUR LA FUSION DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE) ET DU RÉSEAU DE L'ASSURANCE CHÔMAGE (UNÉDIC)	11
ANNEXES	21
- LETTRE EN DATE DU 24 JANVIER 2008, DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, À M. JEAN ARTHUIS, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	
- RÉFÉRÉ N° 49730 DE LA COUR DES COMPTES SUR DES OBSERVATIONS DANS LA PERSPECTIVE D'UNE FUSION DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI (ANPE) ET DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE (UNÉDIC)	

AVANT-PROPOS

Dès l'annonce, faite le 2 octobre 2007, par le Président de la République du lancement de la **fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau opérationnel de l'assurance chômage (Unédic)**¹, constitué de l'ensemble des antennes Assédic, votre rapporteur spécial s'est intéressé à l'impact financier de ce rapprochement. L'importance de l'enjeu, près de 18 millions de salariés et l'évolution de leurs garanties en cas de recherche ou de perte d'emploi sont concernés, comme l'objectif de réformer en profondeur le service public de l'emploi, laissaient entrevoir **des risques certains de surcoût** d'une telle opération.

I. LA FUSION : UNE OPÉRATION COMPLEXE QUI ENTRAÎNERA DES COÛTS SUPPLÉMENTAIRES, DE L'ORDRE DE 350 MILLIONS D'EUROS

La perspective du rapprochement des salariés en place – près de 28.000 contractuels de droit public à l'ANPE, 14.000 salariés de droit privé aux Assédic – posait d'emblée des problématiques complexes telles que la juxtaposition de statuts différents, la redondance des locaux, le redéploiement des personnels vers le contact avec le public et la définition de l'offre de service du futur opérateur. Aussi, votre rapporteur spécial a auditionné le 7 novembre 2007 le directeur général de l'ANPE, M. Christian Charpy, et le directeur général de l'Unédic, M. Jean-Luc Bérard, et a fait part de ses premières conclusions dans son rapport spécial² sur la mission « Travail et emploi » publié dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

Il y indiquait que cette réforme, qu'il avait appelée de ses vœux, parachevait ainsi le mouvement de constitution d'un service public de l'emploi initié par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005 et la convention tripartite Etat – ANPE – Unédic, du 5 mai 2006, relative à la coordination de leurs actions en vue de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, dynamiser la recherche d'emploi et optimiser le service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

¹ *Allocution du Président de la République du 2 octobre 2007, à Dijon, sur la réinsertion par le travail.*

² *Rapport n° 91 – Tome III – Annexe 33 « Loi de finances pour 2008 – Travail et emploi ».*

En outre, il estimait que cette fusion modifierait nécessairement les règles de gouvernance et d'organisation de la nouvelle entité et que **les opérations de rapprochement des services créeraient, dans un premier temps, des coûts supplémentaires de l'ordre de 350 millions d'euros.**

II. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES DANS SON RÉFÉRÉ DU 24 JANVIER 2008

Aussi, **la communication à votre commission d'un référé de la Cour des comptes, le 24 janvier 2008**, sur « *des observations dans la perspective d'une fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'assurance chômage (Unédic)* » a conduit votre rapporteur spécial à prendre connaissance d'un état des lieux particulièrement critique :

- **le rapprochement des réseaux de l'Unédic et de l'ANPE préconisé par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 demeure « largement inabouti » dans les domaines structurants comme les implantations immobilières et les systèmes d'information.** De plus, les maisons de l'emploi, présentées comme la préfiguration des guichets uniques, ne constituent pas une réponse adaptée et la démarche d'inscription, le même jour, à l'ANPE et dans une agence Assédic est encore faible ;

- **la gouvernance de l'ANPE souffre de la faiblesse du conseil d'administration** face à la direction générale et de la grande marge de manœuvre laissée par l'autorité de tutelle, laissant ainsi des dérives s'installer dans la conduite des projets informatiques¹ et dans la gestion des ressources humaines² ;

- la Cour des comptes observe que la « *capacité de pilotage fait actuellement défaut* » alors même que **la fusion qui vise un renforcement de l'efficacité du service public de l'emploi et, au moins à moyen terme, une réduction de son coût, suppose un pilotage d'autant plus vigoureux.**

Ces diverses constatations conduisaient la Cour des comptes à **s'interroger sur la capacité du futur organisme issu de la fusion à piloter l'amélioration de la qualité du service et la réduction des coûts** alors que le socle de réforme que devait constituer la mise en œuvre du plan de cohésion sociale fait défaut.

¹ Le coût du projet Géode, estimé à 22,8 millions d'euros en 1996, s'est élevé à 135,5 millions d'euros sans qu'il y ait le moindre début d'application.

² Une indemnité spécifique à 2.500 correspondants informatiques a été instituée pour tenir compte du surcroît de travail lié au projet Géode et continue toujours à être versée alors que l'application a été abandonnée en 2005.

Or, ce référé, adressé le 3 octobre 2007 par le Premier président de la Cour des comptes au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, n'a fait l'objet d'aucune réponse du ministère destinataire et, plus regrettable, n'a donc été transmis à votre commission qu'après le dépôt¹ et l'examen au Sénat, les 9 et 10 janvier 2008, du projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi. A cet égard, notre collègue Catherine Procaccia, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales, n'a donc pas pu disposer des observations de la Cour des comptes. Elle notait toutefois que « *la réforme pourrait d'ailleurs avoir un coût budgétaire non négligeable* »² compte tenu de la perspective de « l'alignement vers le haut » des statuts des personnels et de l'écart existant en faveur des salariés des Assedic.

III. UN PREMIER BILAN D'ÉTAPE SUR LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA FUSION, SIX MOIS AVANT L'INSTALLATION DU FUTUR OPÉRATEUR PUBLIC DE L'EMPLOI

La création d'un futur organisme issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic a été entérinée par la **loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi**. Celle-ci instaure une « instance nationale publique », dont le nom reste à définir.

Bien que la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'Unedic soit intervenue sur le plan juridique depuis la transmission de ce référé, les observations de la Cour des comptes conservent toute leur actualité. En effet, **l'installation du futur organisme issu de la fusion reste à mettre en œuvre sur le plan opérationnel et devra être achevée au 1^{er} janvier 2009**.

Dans cette perspective, des développements récents indiquaient une montée en puissance des travaux préparatoires à la fusion :

- M. Dominique-Jean Chertier, directeur général adjoint chargé des affaires sociales et institutionnelles de Safran, a été nommé le 28 avril 2008, président de l'instance nationale publique, préfiguration du futur opérateur du service public de l'emploi ;

- l'actuel directeur général de l'ANPE, M. Christian Charpy, a été nommé à la fonction de délégué général de la nouvelle entité ;

- M. Geoffroy Roux de Bézieux, président-directeur général de Virgin Mobile France et président de CroissancePlus, a été élu à la présidence de l'Unedic ;

¹ Le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi n° 141 (2007-2008), déposé au Sénat le 14 décembre 2007.

² Rapport n° 154 (2007-2008) « Réforme du service public de l'emploi » de Mme Catherine Procaccia au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 8 janvier 2008, p.14.

- M. Jean-Marc Boulanger, inspecteur général des affaires sociales, a remis, le 22 mai, à la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Mme Christine Lagarde, et au secrétaire d'Etat à l'emploi, M. Laurent Wauquiez, un rapport résultant d'une mission de réflexion sur l'offre de service du futur opérateur public de l'emploi issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic.

IV. DES TRAVAUX DE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE QUI S'INSCRIVENT PLEINEMENT DANS LE DÉBAT LÉGISLATIF

Dans ce contexte, et à l'heure où le gouvernement dépose un projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi¹, qui institue l'« offre raisonnable d'emploi », le moment était venu, à six mois de l'installation du futur opérateur public de l'emploi, de **dresser un bilan d'étape sur le calendrier et le coût de la réforme du service public de l'emploi.**

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial a souhaité qu'une audition publique soit organisée, afin d'examiner si l'opération de fusion de l'ANPE et des Assedic prenait en considération les observations formulées par la Cour des comptes, et de répondre aux incertitudes tenant au financement, au statut des personnels et à l'offre de service du futur opérateur.

Cette audition, **tout naturellement ouverte aux membres de la commission des affaires sociales** et à la presse, a donc mis en présence le 19 juin 2008 :

- M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat, chargé de l'emploi ;
- pour la Cour des comptes : Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^{ème} chambre ;
- pour l'instance national publique : M. Dominique-Jean Chertier, président ;
- pour l'UNEDIC : MM. Geoffroy Roux de Bézieux, président ;
- pour l'ANPE : M. Jean-Marie Marx, directeur général adjoint de l'ANPE.

Ainsi, outre la portée des travaux de la Cour des comptes pour l'enrichissement du travail parlementaire, est affirmé le lien indispensable qui doit, selon votre commission, exister entre la fonction de contrôle et la fonction législative².

¹ *Projet de loi n° 390 (2007-2008) relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, déposé au Sénat le 11 juin 2008.*

² *Rapport n° 366 (2007-2008) « Conduite et résultats du contrôle budgétaire au service d'une meilleure gestion des comptes publics ».*

LES PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1) La fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic entraînera des coûts supplémentaires liés notamment au recours à des cabinets conseils extérieurs, à la création de la nouvelle identité visuelle du futur opérateur du service public de l'emploi et au rapprochement des statuts des personnels. Si ce surcoût est évalué par la Cour des comptes à près de **350 millions d'euros** pour les seules dépenses de ressources humaines, il apparaît **urgent de disposer d'un chiffrage d'ensemble plus précis dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2009.**

2) L'impact financier de la fusion devra être compensé par :

- l'émergence d'économies d'échelle dans la gestion du nouvel opérateur ;
- la **rationalisation du parc immobilier** ;
- la réalisation de **gains de productivité.**

3) L'instance nationale provisoire chargée de la mise en œuvre opérationnelle de la fusion devra appliquer les nouvelles règles de gouvernance, instituées par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008, relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, en créant des **comités d'audit et d'évaluation.**

4) Une **nouvelle convention tripartite Etat-Unédic-nouvel opérateur public de l'emploi** sera négociée avant la fin 2008 pour définir l'offre de service du nouvel organisme en direction non seulement des demandeurs d'emplois, mais aussi des employeurs et des collectivités territoriales.

5) La fusion sera réalisée dans le cadre « d'une feuille de route » qui fixera des objectifs et des résultats quantifiés. Les **premières étapes du calendrier de la fusion** sont les suivantes :

- la désignation de chefs de projets régionaux avant l'été 2008 ;
- la création du nouvel opérateur public de l'emploi le 1^{er} janvier 2009 ;
- la constitution d'une « masse critique » de guichets uniques d'ici au 1^{er} juillet 2009.

6) La réussite du futur opérateur public de l'emploi dépendra largement de la mise en œuvre du plan de **réforme de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle** lancée par le gouvernement :

- la fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic ;
- la définition des droits et devoirs des demandeurs d'emplois ;
- la négociation par les partenaires sociaux des règles d'indemnisation du chômage ;
- la réforme de la formation professionnelle.

TRAVAUX DE LA COMMISSION :

**AUDITION DE M. LAURENT WAUQUIEZ,
SECRÉTAIRE D'ETAT CHARGÉ DE L'EMPLOI,**

**MME MARIE-THÉRÈSE CORNETTE,
PRÉSIDENTE DE LA 5^{ème} CHAMBRE DE LA COUR DES
COMPTES,**

**M. DOMINIQUE-JEAN CHERTIER,
PRÉSIDENT DE L'INSTANCE NATIONALE PUBLIQUE
ISSUE DE LA FUSION ANPE - UNÉDIC,**

**M. GEOFFROY ROUX DE BÉZIEUX, PRÉSIDENT DE
L'UNÉDIC,**

**ET JEAN-MARIE MARX,
DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DE L'ANPE,**

**SUR LA FUSION DE L'AGENCE NATIONALE POUR
L'EMPLOI (ANPE) ET DU RÉSEAU DE L'ASSURANCE
CHÔMAGE (UNÉDIC)**

Réunie le jeudi 19 juin 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5e chambre de la Cour des comptes, MM. Dominique-Jean Chertier, président de l'instance nationale publique issue de la fusion ANPE Unédic, Geoffroy Roux de Bézieux, président de l'Unédic et Jean-Marie Marx, directeur général adjoint de l'ANPE, sur la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau de l'assurance chômage (Unédic).

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que cette audition faisait suite à un référé de la Cour des comptes du 3 octobre 2007 sur la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'Unédic. Il a précisé que la présence d'un ministre constituait « une première » et démontrait la portée des travaux de contrôle de la commission.

Il a rappelé que la loi du 13 février 2008 constituait le socle juridique de la fusion de l'ANPE et des Assédic, et de l'instauration d'une « institution nationale publique », appelée provisoirement par certains « France Emploi ».

M. Jean Arthuis, président, a souligné que la Cour des comptes s'interrogeait sur la capacité du futur organisme issu de la fusion à piloter l'amélioration de la qualité du service et la réduction des coûts de gestion. Elle avait formulé des observations particulièrement sévères dans son référé adressé le 3 octobre 2007 au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, notant que :

- le rapprochement du réseau des Assédic et de l'ANPE demeurerait « largement inabouti » dans les domaines de l'immobilier et des systèmes d'information ;

- la gouvernance de l'ANPE souffrait de la faiblesse du conseil d'administration face à la direction générale, et de la trop grande marge de manœuvre laissée par l'autorité de tutelle, laissant ainsi des dérives s'installer dans la conduite des projets informatiques et dans la gestion des ressources humaines ;

- la capacité de pilotage faisait défaut, alors même que la fusion supposait un pilotage « vigoureux ».

Il a relevé que, si la fusion était intervenue sur le plan juridique, la Cour des comptes n'avait toujours pas reçu de réponse du ministère destinataire du référé. Les observations qu'elle avait formulées conservaient toute leur actualité, dans la mesure où la fusion restait à mettre en œuvre sur le plan opérationnel pour permettre l'installation du futur opérateur public de l'emploi au 1^{er} janvier 2009.

M. Jean Arthuis, président, a relevé à cet égard que cette audition n'avait pas pour but de revenir sur les débats déjà conduits par la commission des affaires sociales, mais avait pour objet de répondre aux incertitudes tenant au financement et au coût de l'opération de fusion. Il a rappelé que, lors de

l'examen du projet de loi de finances pour 2008, M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », avait attiré l'attention sur le risque d'aggravation des dépenses publiques dans l'opération de rapprochement des réseaux de l'ANPE et des Assédic.

M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », a tout d'abord souligné la nécessité de chiffrer le coût de la fusion en intégrant notamment l'impact financier du futur statut des personnels. Il a rappelé que l'ANPE disposait, en 2007, d'un budget de 2,2 milliards d'euros, dont 1,2 milliard d'euros provient de la subvention de l'Etat pour charges de service public, et que l'Unédic avait dépensé 27 milliards d'euros en 2007, dont 80 % au titre de l'indemnisation du chômage. En outre, il a mis en exergue la différence actuelle de statut et de rémunération entre les 28.000 salariés, de statut public, de l'ANPE et les 14.000 employés de l'Unédic qui relèvent du droit privé. Il a ajouté que le rapprochement des 900 agences locales de l'ANPE et des quelque 600 antennes Assédic devait faire l'objet d'une rationalisation et d'une réduction du parc immobilier.

Il s'est interrogé sur la nécessité, à terme, d'embaucher des personnels supplémentaires, dans la mesure où l'objectif de faire suivre 30 demandeurs d'emploi par un agent reviendrait à doter le nouvel organisme de 60.000 employés au contact avec le public alors que la fusion de l'ANPE et des Assédic ne réunit actuellement que 42.000 emplois à temps plein.

Souhaitant améliorer en priorité l'accès à l'emploi des jeunes sans formation, **M. Serge Dassault, rapporteur spécial**, a attiré l'attention sur la nécessité d'améliorer la coordination entre le futur organisme public de l'emploi avec l'ensemble des cotraitants, notamment les missions locales et les maisons de l'emploi, et de renforcer le recours aux opérateurs privés de placement. Il a insisté sur la nécessité de mettre l'accent en amont sur la formation dès 14 ans, en instituant des formations professionnelles et en allongeant l'âge de la scolarité obligatoire jusqu'à 18 ans afin de conduire les jeunes sans formation vers un métier. Il a enfin regretté que la dégressivité insuffisante de l'indemnisation du chômage ne soit pas assez incitative à la reprise rapide d'un emploi, et ajouté que les dispositifs, tels que la prime pour l'emploi et le futur revenu de solidarité active (RSA), constitueraient des charges trop élevées pour le budget de l'Etat.

Mme Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^e chambre de la Cour des comptes, a regretté que le référé transmis le 3 octobre 2007 au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi n'ait donné lieu, à ce jour, à aucune réponse. Elle a indiqué que les observations formulées dans la perspective de la fusion de l'ANPE et des Assédic faisaient suite au rapport thématique de mars 2006 relatif à l'indemnisation du chômage, dans lequel la Cour des comptes ne se prononçait pas encore pour le rapprochement des deux réseaux, mais dénonçait un mode de fonctionnement « dual » concernant des services différents, mais complémentaires. Par la communication de ce référé en amont de la discussion parlementaire, la Cour des comptes souhaitait attirer l'attention du gouvernement sur les risques en matière de ressources humaines

et de gouvernance qui pèseraient sur le futur organisme public de l'emploi. A cet égard, la différence de statut entre les personnels de l'ANPE et de l'Unédic est à l'avantage des personnels de droit privé des Assédic, dont les rémunérations sont de 30 à 40 % plus élevées. Elle a souligné qu'un alignement vers le haut du futur statut commun des personnels entraînerait un surcoût de 300 à 350 millions d'euros, et que le statut des employés de l'ANPE présentait des avantages non chiffrés.

S'agissant des lacunes de gouvernance relevées par le référé, **Mme Marie-Thérèse Cornette** a indiqué que, contrairement à l'Unédic, qui avait modernisé ses méthodes de gestion, l'ANPE ne disposait toujours pas de comptabilité analytique, et que son conseil d'administration était tenu à l'écart de décisions d'ordre stratégique, s'agissant notamment du projet informatique Géode, d'un montant de 135 millions d'euros, qui n'a pas abouti. Elle s'est inquiétée du risque de désorganisation du futur service public de l'emploi si les mêmes carences devaient se reproduire. A ce titre, elle a mis en lumière la nécessité de se fixer pour objectifs l'amélioration de l'efficacité et la réduction des coûts, en indiquant que la mesure de la performance devait faire l'objet d'un alignement par le haut en prenant exemple sur les meilleures pratiques de chacune des structures. Ainsi, elle a souhaité que le nouveau statut des personnels retienne pour modèle les clauses les plus favorables mais, qu'en contrepartie, une mesure de la performance du service soit instaurée.

Mme Marie-Thérèse Cornette a souligné le rôle fondamental que devait jouer l'autorité de tutelle dans la fixation d'une feuille de route et d'un calendrier précis, avec une quantification des résultats, pour la mise en œuvre opérationnelle de la fusion.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, a réaffirmé la totale implication du Gouvernement dans le processus de fusion de l'ANPE avec le réseau des Assédic, rappelant qu'il s'agissait de la plus grande réforme du service public des 30 dernières années, eu égard au caractère stratégique de la politique de l'emploi et au nombre des effectifs concernés.

Il a précisé que le référé adressé par la Cour des comptes le 3 octobre 2007 portait sur des pratiques anciennes, que le Gouvernement avait systématiquement répondu à tous les rapports précédents et que, s'il n'y avait pas eu de communication formelle sur les dernières observations de la Cour des comptes en 2007, l'adoption de la loi précitée du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi constituait une réponse opérationnelle et concrète.

Revenant sur les objectifs de la fusion de l'ANPE et des Assédic, il a indiqué que l'amélioration du service rendu devait être obtenue en plaçant les besoins du demandeur d'emploi au centre des priorités, avec pour but principal la réduction du délai de retour à l'emploi. Par ailleurs, il a fait remarquer que la fusion figurait dans le programme du président de la République et ne relevait donc pas d'une mesure d'économie fixée par la révision générale des

politiques publiques (RGPP). Au contraire, il a affirmé que l'accent devait être mis sur l'amélioration du service public, par priorité sur la réduction des dépenses. A cet égard, il a reconnu que l'opération de fusion impliquerait des coûts supplémentaires, mais que la réforme des structures demeurerait indispensable pour en minimiser l'impact, à l'image des rapprochements opérés dans la plupart des pays européens. Soulignant l'importance de l'enjeu, il a fait remarquer que l'amélioration du service public de l'emploi pouvait agir sur la baisse du chômage de l'ordre d'un point.

M. Laurent Wauquiez a constaté que la multiplicité des organismes et des dispositifs constituait jusqu'à présent une entrave à la modernisation du service rendu aux demandeurs d'emploi et, qu'en cela, il ne répondait pas au niveau de prestation espéré par la Cour des comptes. Toutefois, il a rappelé les efforts d'adaptation fournis, tant par l'ANPE que les Assédic, dans la mise en place du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), dans la réduction du délai entre le premier entretien à l'Assédic et celui à l'ANPE, dans la constitution du groupement d'intérêt économique (GIE) commun relatif au système d'information, et dans la constitution de guichets uniques. Ces évolutions constituant le socle de la réforme en cours, la fusion constituait une opportunité unique pour faire prévaloir l'intérêt du demandeur d'emploi sur les cloisonnements administratifs et pour jeter les bases d'un cahier d'objectifs et de résultats que le futur opérateur sera chargé de mettre en œuvre. Pour mettre fin à la logique d'indemnisation et au traitement administratif du demandeur d'emploi, la fusion opérerait un changement radical de « logiciel » en créant un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi fondé sur trois objectifs principaux :

- la simplification des démarches avec la mise en place d'un référent unique dès le premier entretien ;

- une gamme de prestations unifiée se substituant au régime complexe des aides actuelles, et rendant plus efficaces des dispositifs jusqu'alors insuffisamment utilisés, notamment en matière de lutte contre l'illettrisme, de financement du permis de conduire et d'incitation à la mobilité ;

- la mise en place de synergies par la fusion des réseaux de l'ANPE et des Assédic dans le but d'affecter un plus grand nombre d'agents au contact du public.

Dans cette perspective, il a annoncé un plan stratégique grâce à une implication plus forte de la tutelle de l'Etat dans la gouvernance du futur opérateur et l'élaboration d'un cahier des charges assorti de clauses d'évaluation dans la future convention tripartite Etat-Unédic-opérateur public de l'emploi.

Sur le calendrier de la réforme du service public de l'emploi, **M. Laurent Wauquiez** a indiqué que celle-ci ne résulterait pas d'un « big bang » au 1^{er} janvier 2009, par ailleurs irréaliste compte tenu de la complexité de l'opération, mais ferait l'objet d'un processus régulier d'améliorations, encadré par des objectifs et des résultats quantifiés pendant les trois

prochaines années. Il a présenté les principales étapes de la mise en œuvre de la fusion :

- la désignation des chefs de projets régionaux avant l'été 2008 ;
- la création juridique du nouvel opérateur public de l'emploi, au 1^{er} janvier 2009, dont le nom n'est pas encore arrêté, mais qui ne prendra pas l'appellation de « France Emploi » ;
- la constitution d'une « masse critique » de guichets uniques d'ici au 1^{er} juillet 2009.

M. Dominique-Jean Chertier, président de l'instance nationale publique issue de la fusion ANPE-Unédic, a souligné que la pluralité des organismes dans le traitement de l'indemnisation et le suivi des demandeurs d'emploi nuisait à l'efficacité globale de la politique de retour à l'emploi et, selon les travaux du Conseil d'orientation de l'emploi, constituait une des causes institutionnelles d'un niveau élevé de chômage.

Il a fait valoir que l'instance provisoire était chargée de jeter les bases du futur opérateur public de l'emploi sur trois dossiers principaux :

- l'amélioration de la gouvernance, avec l'attribution d'un rôle d'impulsion et de contrôle au conseil d'administration ;
- la transparence financière, par la mise en place d'une procédure de certification des comptes, ainsi que l'élaboration d'une comptabilité générale et analytique ;
- la définition d'une nouvelle offre de service, établissant une véritable obligation de qualité de la prestation, non seulement vis-à-vis des demandeurs d'emploi, mais encore des employeurs et des collectivités territoriales dans le cadre des futures négociations de la nouvelle convention tripartite.

Il a souligné que l'amélioration du service devait se mesurer à l'aune de la rapidité du traitement des dossiers, grâce aux moyens en personnels du futur opérateur mais aussi aux moyens résultant de la mise en place de délégations de service public avec les cotraitants et les opérateurs privés de placement.

Tout en constatant que la feuille de route évoquée par le ministre prescrivait des résultats à atteindre dès 2009, **M. Dominique-Jean Chertier** a reconnu que la fusion entraînerait des coûts supplémentaires, non encore chiffrés, liés au recours à des cabinets-conseils extérieurs, à la constitution d'une nouvelle identité visuelle du futur opérateur et à l'impact financier du futur statut commun des personnels qui reste à négocier. Il a mis en exergue le fait que l'aggravation des charges de ressources humaines ne pouvait pas être précisément chiffrée, mais qu'elle devait être compensée par des synergies à développer en matière d'achats, d'immobilier et de gains de productivité.

M. Geoffroy Roux de Bézieux, président de l'Unédic, a tout d'abord indiqué que 628 sites relevant de l'ANPE ou des Assédic permettaient

de s'inscrire, en un même lieu, à l'assurance chômage et au parcours relevant du projet personnalisé d'accompagnement vers l'emploi. Soulignant les progrès enregistrés dans la constitution du service public de l'emploi depuis la mise en œuvre de la convention tripartite Etat-ANPE-Unédic du 5 mai 2006, il a ajouté que 64 % des demandeurs obtenaient un entretien le jour même de leur demande. En tout état de cause, 90 % d'entre eux étaient reçus dans un délai maximum de 5 jours. Il a indiqué qu'une nouvelle convention sur l'assurance chômage serait négociée d'ici à la fin de l'année et qu'en qualité de premier financeur de la nouvelle instance, l'Unédic exercerait son contrôle sur la collecte des cotisations et le versement de l'indemnisation du chômage qui seront effectués par le futur opérateur. Constatant que partout en Europe, l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi relevaient d'un même organisme, il a indiqué que l'efficacité du service reposerait sur la vitesse de traitement des demandes, la simplification des démarches et la polyvalence des agents.

Tout en reconnaissant que la fusion ferait peser des charges supplémentaires, au moins la première année, il a espéré qu'à long terme, des économies d'échelle se développent tant pour les frais de structure que pour la gestion du réseau. A ce titre, il a souligné que la configuration des antennes Assédic correspondait à un schéma développé il y a plus de 10 ans, fondé sur un flux massif de demandeurs d'emplois. Il a constaté que la baisse du taux de chômage, ainsi que la dématérialisation des procédures, devaient conduire à réévaluer le référentiel immobilier des implantations des antennes Assédic, estimant que les 1.600 sites ANPE et Assédic ne seraient pas conservés en l'état. Se montrant optimiste dans l'exercice de la gouvernance du futur opérateur, il a indiqué que la loi précitée du 13 février 2008 prévoyait la mise en place d'un comité d'audit et d'un comité d'évaluation. En revanche, il a regretté que la contribution de l'Unédic au futur opérateur soit établie sur une base fixe de 10 % de ses recettes, notant que ce principe de financement n'incitait pas à la recherche d'une meilleure efficacité de l'opérateur.

Mme Catherine Procaccia, membre de la commission des affaires sociales, après avoir évoqué les travaux qu'elle avait menés en sa qualité de rapporteur du projet de loi précité de réforme du service public de l'emploi, a regretté que la Cour des comptes n'ait pas communiqué le référé à la commission des affaires sociales avant l'examen de ce projet de loi.

Mme Marie-Thérèse Cornette a indiqué qu'un délai de trois mois séparait l'envoi des observations faites par la Cour des comptes au ministre destinataire de la transmission au Parlement.

M. Jean Arthuis, président, s'est montré favorable à une réduction de ce délai, notant que la loi était déjà examinée par le Parlement avant même que le référé ne lui soit transmis.

Mme Catherine Procaccia, s'est déclarée préoccupée du chiffrage du coût de la fusion, notamment en raison de la disparité des statuts des personnels. Elle a fait valoir que la réussite de la réforme serait en grande

partie conditionnée par un effort important en matière de gestion et de formation du personnel. Elle a précisé que le Sénat avait introduit la possibilité pour le conseil d'administration d'adopter une motion de défiance à l'égard du délégué général, donnant ainsi un véritable pouvoir de contrôle aux administrateurs.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui s'interrogeait sur le statut du futur opérateur, **M. Laurent Wauquiez** a indiqué qu'il s'agissait d'une « institution publique sui generis » qui répondait, pour l'heure, à la dénomination d'« instance nationale publique » (INP).

Mme Catherine Procaccia a mis en évidence l'importance de fédérer l'ensemble des personnels autour d'une identité et d'un nom nouveaux qui se substitueraient à l'ANPE et aux Assédic. Enfin, elle a rappelé que, parmi les objectifs de la réforme, figuraient non seulement le placement des demandeurs d'emploi, mais aussi l'accompagnement de tous les salariés qui souhaitent changer d'emploi.

M. Gérard Longuet a souligné l'importance qui devait être accordée à la recherche des gains de productivité pour parvenir à compenser l'alignement du futur statut du personnel sur les salaires plus élevés des personnels des Assédic. Il s'est interrogé, à cet égard, sur la possibilité de faire peser sur l'opérateur public, à la fois une obligation de diligence et une obligation de résultat, alors que l'action sur la formation professionnelle, qui relève des collectivités territoriales, s'inscrit dans un temps plus long.

En réponse à **Mme Annie David, membre de la commission des affaires sociales**, qui s'interrogeait sur une possible baisse de l'indemnisation du chômage comme conséquence des gains de productivité recherchés, **M. Geoffroy Roux de Bézieux** a indiqué qu'il s'agissait d'assurer un suivi plus efficace des demandeurs et non de baisser le niveau des prestations de l'assurance chômage. Il a ajouté que si les comptes de l'Unédic connaissaient un déficit de 9,6 milliards d'euros, le remboursement progressif de la dette permettrait d'atteindre l'équilibre financier en 2010.

M. Laurent Wauquiez a rappelé les principales réformes de la politique de l'emploi actuellement menées :

- la fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic ;
- la négociation actuellement en cours entre les partenaires sociaux sur l'indemnisation du chômage ;
- la définition des droits et devoirs des demandeurs d'emploi dans le cadre du projet de loi déposé en première lecture devant le Sénat ;
- la réforme de la formation professionnelle qui sera engagée sur la base d'un dialogue quadripartite faisant intervenir l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et le service public de l'emploi.

M. Jean-Marie Marx, directeur général adjoint de l'ANPE, a rappelé que la feuille de route appliquée jusqu'à présent par l'ANPE relevait

de la convention tripartite conclue en 2006 et constaté que le rapprochement opéré depuis lors, même s'il n'était pas satisfaisant, constituait un socle de référence pour la mise en place notamment du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE). Dans cette perspective, il a ajouté que près de 450 millions d'euros étaient consacrés annuellement par le GIE pour assurer la convergence des logiciels informatiques de ressources humaines et de gestion financière en 2008 et 2009, puis des applications « métiers » les années suivantes.

M. Dominique Leclerc, membre de la commission des affaires sociales, a indiqué que l'examen prochain par le Sénat du projet de loi relatif aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi représentait une nouvelle étape déterminante dans la réussite du futur opérateur public de l'emploi.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que cette audition avait permis de dresser un premier rapport d'étape sur la fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic. Il a ainsi relevé que :

- le renforcement de la gouvernance du service public de l'emploi appelait la constitution de comités d'audit et d'évaluation ;

- le rapprochement des réseaux et des statuts du personnel occasionnerait un surcoût qu'il conviendrait de chiffrer précisément ;

- les principales étapes du calendrier d'installation du futur opérateur public de l'emploi avaient été fixées par le Gouvernement.

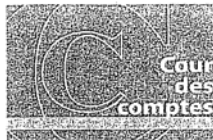
La commission a ensuite autorisé, à l'unanimité, la publication de ces débats et des travaux de la commission sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXES

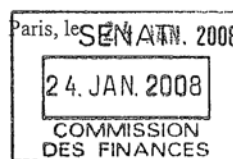
***- LETTRE EN DATE DU 24 JANVIER 2008, DE M. PHILIPPE SÉGUIN,
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, À M. JEAN ARTHUIS,
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT***

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

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



Le Premier président



à

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

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

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

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

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

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

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

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

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

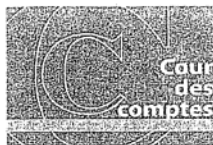
La présidente de la cinquième chambre de la Cour est à votre disposition pour toutes précisions que vous pourriez souhaiter.

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

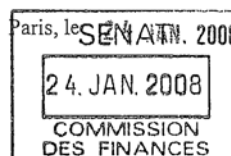


Philippe SÉGUIN

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



Le Premier président



à

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

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

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

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

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

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

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

a) La création de « guichets uniques »

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

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

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

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

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

c) Les mesures d'accompagnement

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

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

² Nouvel accord de co-traitance 2006-2008.

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

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

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

2. Les rapprochements des systèmes d'information

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

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

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

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

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

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

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

a) Les organes de direction

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

b) La gestion des ressources humaines

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

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

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

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

c) L'exercice des tutelles

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

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

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

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

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

d) Les conséquences dans la perspective d'une fusion

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

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

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

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

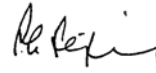
⁵ A titre d'exemple, une indemnité spécifique à 2 500 correspondants informatiques a été instituée, sur décision du directeur général, en mars 2005 pour tenir compte du surcroît de travail lié au projet Géode. Bien que ce projet ait été abandonné en septembre 2005, l'indemnité continue de leur être versée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

6/6

--oOo--

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

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



Philippe SÉGUIN