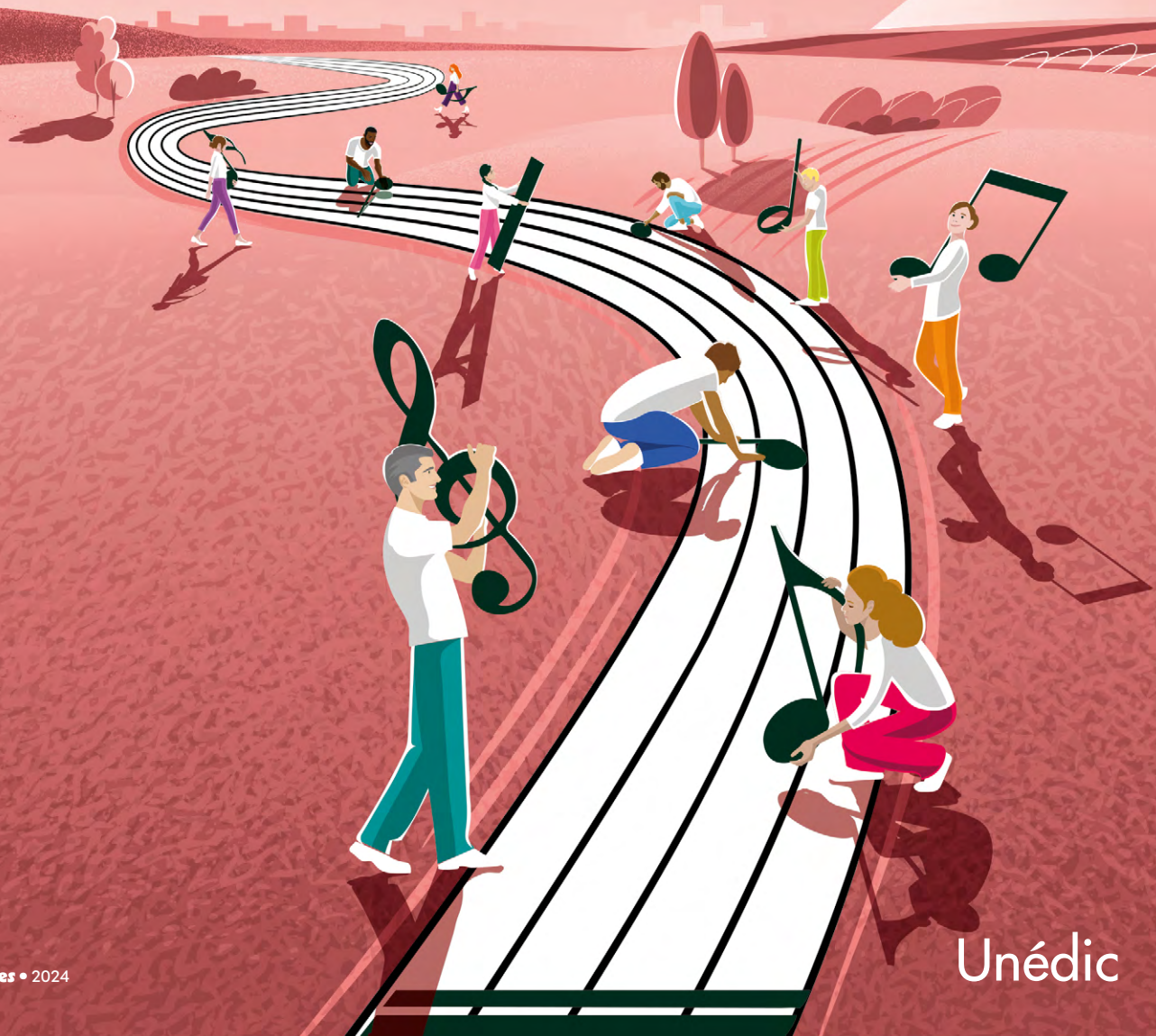


Rapport sur la gestion des risques, le contrôle et l'audit



Sommaire

ÉDITORIAL

MARTIAL DE VILLEPIN

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

PAGE 3



Faits marquants 2024-2025

PAGE 4



La Commission d'audit et de préparation des comptes

PAGE 6



La Commission d'éthique et de déontologie

PAGE 7



La gestion des risques

PAGE 8



Les activités de contrôle

PAGE 16



Les activités d'audit

PAGE 24

Unédic

Rapport sur la gestion
des risques, le contrôle
et l'audit 2024

Direction de la publication
Christophe Valentin

Direction éditoriale
Direction de l'information
et de la communication

Conception éditoriale
AndJOY

**Conception et
réalisation graphique**
BA-BA (www.ba-ba.fr)

Illustration
Three Koma/Marie Bastille
(couverture, p. 2)
Vecteezy (p. 9)

Photographies
Nicolas Portais (p. 3)
Franck Beloncle (p. 4)
Cédric Helsly (p. 5, 6, 7, 15, 25)
Augustin Detienne (p. 6)
Getty Images (p. 19, 30)
J. Clair/Courrier de l'Ouest/
Maxppp (p. 20)

Impression
Iropa

Dépôt légal
Juillet 2025
ISSN 0997-1351

MARTIAL DE VILLEPIN

**Président de la Commission
d'audit et de préparation
des comptes**



Le yin et le yang. Le risque et l'opportunité.

L'année 2024 s'est achevée sur un succès : la signature de la convention d'assurance chômage du 15 novembre, qui met fin au régime de carence durant lequel l'État définissait les règles d'assurance chômage. Les partenaires sociaux ont su saisir l'opportunité de trouver un accord pour que le paritarisme retrouve sa place ! Leur bonne connaissance des entreprises et du marché du travail constitue un facteur clé de succès pour gérer les risques. La fin du régime de carence contribue notamment à l'amélioration du niveau de risque résiduel de l'Assurance chômage en 2024.

« Le Yin seul n'accomplit rien, le Yang seul n'engendre rien. » Wang Fuzhi.

La cartographie des risques synthétise la stratégie de gestion des risques de l'Unédic. Face à un risque (Yin), des actions (Yang) sont mises en œuvre pour que le risque résiduel soit à un niveau acceptable. Dans cette perspective, les indicateurs stratégiques, auxquels s'ajoutent les activités de contrôle, sont des éléments clés pour suivre la performance de l'indemnisation et du recouvrement pour l'Assurance chômage. Les missions d'audit ont également permis de formuler des recommandations visant à

renforcer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi et à garantir la conformité des allocations versées (exactitude du montant et respect de la réglementation). C'est notamment le cas avec l'audit sur les créateurs d'entreprise, qui a permis d'identifier certains effets d'aubaine qui ont été corrigés ensuite dans le cadre des nouvelles règles d'assurance chômage issues de la dernière convention.

Les audits réalisés par l'Unédic se déroulent dans un climat de confiance et de coopération, comme en témoigne Grégory Bogacki, le directeur de l'inspection générale et de l'audit interne de France Travail, dont vous pourrez lire l'interview dans les pages qui suivent. Cette confiance cimenter également les échanges avec nos homologues siégeant dans les commissions d'audit de nos partenaires, avec qui nous partageons les bonnes pratiques qui nous permettent de progresser.

Enfin, au sein de la Commission d'audit, nous veillons à ce que les services de l'Unédic puissent exercer leurs missions d'audit et de contrôle interne dans les meilleures conditions, en toute transparence. Ce rapport en est le reflet. Bonne lecture !

Faits MARQUANTS

16 OCTOBRE 2024

Intervention du directeur de la gestion des risques de l'Urssaf Caisse nationale à la Commission d'audit

Patrick Lefèvre a présenté le dispositif de maîtrise des risques de l'Urssaf, ainsi que le plan de fiabilisation des DSN, les audits internes et le dispositif de la lutte contre les fraudes et le travail illégal.



15 NOVEMBRE 2024

Accord des partenaires sociaux sur une nouvelle convention d'assurance chômage

Les organisations représentatives des salariés et des employeurs ont conclu un accord sur une nouvelle convention d'assurance chômage. Le 19 décembre 2024, le Premier ministre a donné son agrément à cette convention.

2 DÉCEMBRE 2024

Ajournement du projet de loi de finances

L'ajournement du projet de loi de finances, consécutif de la motion de censure du gouvernement, a temporairement fragilisé les finances du régime. Sans la garantie de l'État accordée à l'Unédic dans ce projet de loi, la capacité de l'Unédic à émettre de la dette obligatoire sur les marchés financiers était limitée.


JANVIER 2025

Une nouvelle auditrice intègre l'Unédic

Aminata Barro rejoint l'équipe d'audit après sept d'ans d'expérience dans l'audit interne, la maîtrise des risques et le contrôle interne au sein d'Emeria, dans le domaine de l'immobilier.

→ Voir page 25 pour en savoir plus sur l'équipe d'audit.

20 MARS 2025

Partage d'expérience avec l'audit interne de France Travail

Les équipes d'audit interne de l'Unédic et de France Travail se sont rencontrées pour une présentation croisée des missions effectuées et des plans d'audits futurs. Cette rencontre a aussi été l'occasion d'un échange stimulant sur leurs bonnes pratiques en matière d'audit et de suivi des recommandations.

→ Voir page 15 pour en savoir plus sur le directeur de l'audit interne de France Travail.

19 FÉVRIER 2025

Prévisions financières

Des décisions exogènes perturbent la trajectoire financière de l'Assurance chômage. Les moindres compensations d'exonérations décidées par l'État fin 2023 obèrent les recettes du régime pour un montant total de 12,05 Md€ de 2023 à 2026. D'autre part, les changements d'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants diminueraient la part de CSG affectée à l'Assurance chômage de 800 M€ en 2026 (et 400 M€ par an ensuite). Dans ce contexte, le désendettement de l'Unédic est toujours ralenti.

MARS 2025

Révision de la cartographie des risques de l'Unédic

Vingt risques ont été analysés au regard de leur criticité, de leur probabilité d'occurrence et de leur niveau de maîtrise. En mars 2025, le risque résiduel de la cartographie de l'Unédic s'est globalement amélioré sur cinq risques. Seul un risque présente un niveau résiduel à la hausse.

→ Voir page 10 pour en savoir plus sur la révision de la cartographie des risques.

1^{ER} AVRIL 2025

Nouvelles règles d'assurance chômage en vigueur

La majorité des nouvelles règles d'indemnisation issues de la convention du 15 novembre 2024 sont entrées en vigueur le 1^{er} avril.

Elles concernent notamment les seniors au regard du décalage de l'âge de la retraite, les saisonniers (condition d'affiliation minimum à cinq mois) et les créateurs d'entreprises (second versement de l'Aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE) soumis à la condition d'absence de CDI à temps plein et cumul avec leur allocation plafonné à 60 %).

La Commission d'audit et de préparation des comptes

COMPOSITION DE LA COMMISSION



Martial de Villepin
CFTC - Président
(mandat 2024-2026)



Bertrand Mahé
CFE-CGC



Jean-Michel Pottier
CPME - Président



France Henry-Labordère
MEDEF



Marie-Hélène Laimay
Personnalité qualifiée



Nicolas Vandevyver
Personnalité qualifiée



LES RÉUNIONS DE LA COMMISSION

En 2024 : 11 janvier, 25 avril, 28 mai,
5 septembre et 16 octobre

Au 1^{er} semestre 2025 : 8 janvier, 26 mars
et 28 mai

FAITS MARQUANTS

La composition de la Commission est stable pour la deuxième année consécutive. Ses membres avaient été désignés lors du Conseil d'administration du 31 janvier 2024.

Pour l'exercice 2024 et début 2025, la Commission a été présidée par Martial de Villepin (CFTC), du collège Salariés, avec Bertrand Mahé (CFE-CGC) comme second membre.

Le collège employeurs est représenté par France Henry-Labordère (MEDEF) et Jean-Michel Pottier (CPME). Deux personnalités qualifiées apportent leur expertise : Marie-Hélène Laimay et Nicolas Vandevyver. Enfin, Thomas Deroche, du Contrôle général économique et financier, succède à Nicolas Lermant à partir de mai 2025. Il assiste à cette commission au même titre que pour les autres instances de gouvernance de l'Unédic.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission a couvert son domaine de compétence et a assuré sa mission au sein de la gouvernance en se réunissant à cinq reprises en 2024 et à trois reprises au premier semestre 2025.

Sur l'exercice comptable clos au 31 décembre 2024, la Commission a été informée et saisie sur :

- la présentation des comptes annuels de l'Assurance chômage et le rapport des commissaires aux comptes pour l'exercice 2024 ;
- 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 du budget annuel de fonctionnement et d'investissement de l'Unédic pour 2025 ;
- l'examen du présent rapport annuel sur la gestion des risques, le contrôle et l'audit.

La Commission d'éthique et de déontologie

FAITS MARQUANTS

La composition de la Commission est stable pour la deuxième année consécutive. Ses dix membres avaient été désignés lors du Conseil d'administration du 31 janvier 2024.

Pour l'exercice 2024 et début 2025, la Commission a été présidée par Marie-Hélène Laimay, personnalité qualifiée. Elle est composée des six membres de la Commission d'audit et de préparation des comptes et d'un administrateur de chaque organisation n'y disposant pas de représentant. Thomas Deroche, du Contrôle général économique et financier, succède à Nicolas Lermant à partir de mai 2025 et assiste à cette commission au même titre que pour les autres instances de gouvernance de l'Unédic.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie à trois reprises en 2024 et une fois au premier semestre 2025.

La deuxième campagne de collecte des déclarations d'intérêt des mandataires a été réalisée au premier trimestre 2025. La Commission en rendra compte au Conseil d'administration de l'Unédic. Ce bilan apporte une assurance raisonnable sur le respect de la Charte de déontologie des mandataires de l'Unédic, qui garantit l'impartialité des processus de décisions au sein des instances de gouvernance.

7



LES DIX MEMBRES DE LA COMMISSION D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE POUR LA MANDATURE 2025-2026 : **Martial de Villepin** (CFTO), **Christine Lam-Simon** (Unédic), **Jérôme Haubourdin** (Unédic), **Emmanuelle Moissonnier** (CGT), **Chantal Richard** (CFDT), **Marie-Hélène Laimay** (présidente de la commission d'éthique et de déontologie en tant que personnalité qualifiée), **Isabelle Bricard** (U2P), **Jean-Michel Pottier** (CPME), **Pierre-Matthieu Jourdan** (MEDEF), **Thomas Deroche** (CGeFI).

90%

**TAUX DE PRÉSENCE EN 2024,
EN TENANT COMPTE
DES ADMINISTRATEURS
SE FAISANT REPRÉSENTER**



LES RÉUNIONS DE LA COMMISSION

En 2024 : 11 janvier, 22 mai
et 16 octobre

Au 1^{er} semestre 2025 : 28 mai

PARTIE 1

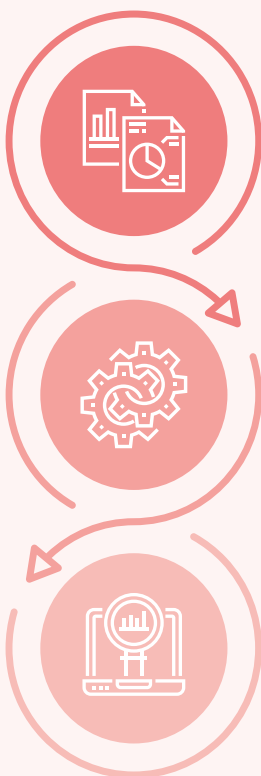
La gestion des risques

La gestion des risques constitue un pilier essentiel de la stratégie de l'Unédic, en contribuant à la sécurisation de son activité principale : la gestion de l'Assurance chômage. Elle s'appuie principalement sur une cartographie des risques alignée sur les enjeux opérationnels et sur une méthodologie rigoureuse et éprouvée.

Actualisée semestriellement, cette cartographie offre une vision globale des risques susceptibles d'affecter la bonne conduite des activités.

La cartographie des risques un outil stratégique de pilotage

Outil clé du pilotage des activités, la cartographie des risques contribue à la sécurisation des missions de l'Unédic. Elle permet de présenter de manière claire et pédagogique aux différentes parties prenantes (gouvernance, collaborateurs, opérateurs, État, investisseurs, grand public, etc.) les principaux événements susceptibles d'altérer la capacité de l'Unédic à remplir ses missions. Inscrite dans une démarche continue et structurée de gestion des risques, la cartographie repose sur trois étapes complémentaires.



ÉTAPE 1 : IDENTIFICATION ET ÉVALUATION DES RISQUES

L'identification des risques est conduite en collaboration avec l'ensemble des directions de l'Unédic. Chaque risque identifié fait l'objet d'une fiche d'évaluation incluant une cotation fondée sur sa probabilité d'occurrence, son impact et son niveau de maîtrise. Ces éléments sont ensuite présentés au comité de direction, puis à la Commission d'audit et enfin au Bureau.

ÉTAPE 2 : TRAITEMENT DES RISQUES

Les risques résiduels jugés élevés ou très élevés font l'objet d'un plan de traitement spécifique. Celui-ci mobilise des dispositifs de maîtrise, tels que des actions correctrices, des procédures ou des contrôles, afin de ramener le niveau de risque à un seuil acceptable. Ces dispositifs font l'objet d'ajustements réguliers pour rester en adéquation avec l'évolution des contextes et des enjeux.

ÉTAPE 3 : CONTRÔLE DE L'EFFICACITÉ DES TRAITEMENTS

L'évaluation de l'efficacité des mesures mises en œuvre repose sur les résultats de contrôles permanents ainsi que sur les audits périodiques menés par l'Unédic et les corps de contrôle externes, notamment les travaux de certification des comptes.

Quatre familles de risques, basées sur les missions stratégiques de l'Unédic :

1. Évaluation et conseil
2. Prescription et mise en œuvre des règles d'indemnisation et de contribution

3. Financement du régime
4. Fonctionnement de l'Unédic

La cartographie des risques révisée à mars 2025

Chaque risque est évalué suivant deux axes : sa criticité brute en ordonnée et le niveau de maîtrise actuel en abscisse. La méthode et les échelles de cotation sont expliquées en page suivante.

→ ÉVALUATION, CONSEIL

L'Unédic a-t-elle la capacité d'évaluer les dispositifs d'assurance chômage, de conseiller les négociateurs et d'apporter un éclairage aux services de l'État et au 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 ET 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 (France Travail, Urssaf Caisse nationale, MSA...) ?

- 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 France Travail (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

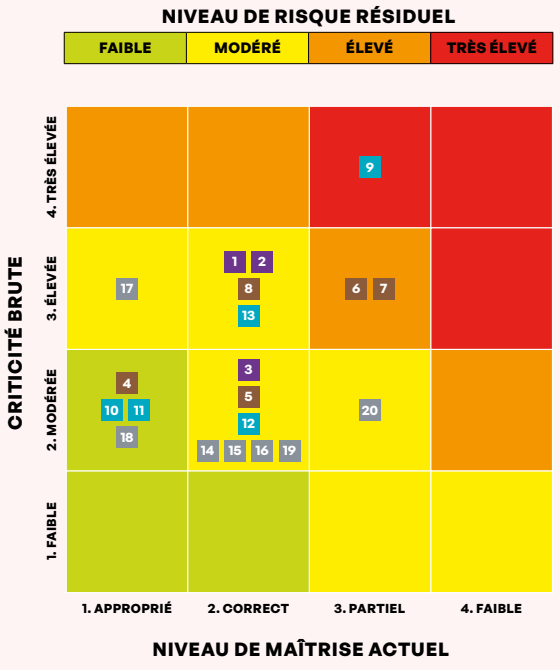
Les trajectoires financières sont-elles bien pilotées ? Les flux financiers engagés avec les tiers respectent-ils le cadre conventionnel ? Les comptes sont-ils correctement tenus ? L'équilibre du système assurantiel est-il assuré ?

- 9 Facteurs exogènes impactant défavorablement les finances et insoutenabilité de la dette.
- 10 Défauts dans le traitement des flux financiers convenus avec des tiers.
- 11 Défaillance du pilotage financier opérationnel du système d'Assurance chômage.
- 12 Difficultés/défaillances de financement sur les marchés.
- 13 Sincérité, régularité et fidélité des comptes non satisfaisantes.

→ FONCTIONNEMENT DE L'UNÉDIC

L'Unédic peut-elle assurer correctement l'ensemble de ses missions, respecte-t-elle ses obligations légales et l'état de l'art des pratiques professionnelles ?

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



Explication de 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
● 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.	● TRÈS SOUVENT La situation à risque se présente plusieurs fois par an.
● 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.	● SOUVENT La situation à risque se présente sur un horizon de 1 à 3 ans.
● MODÉRÉ Événement pouvant provoquer des pertes financières ou des contentieux limités et impacter l'image de l'Unédic auprès des parties prenantes.	● OCCASIONNELLE La situation à risque se présente sur un horizon de 3 à 10 ans.
● FAIBLE Événement pouvant provoquer des perturbations ayant des conséquences marginales en termes d'image, juridiques ou financiers.	● RARE La situation à risque se présente sur un horizon de 10 ans ou plus.

1
MATRICE DE LA CRITICITÉ BRUTE

IMPACT	1. FAIBLE	2. MODÉRÉ	3. MAJEUR	4. CRITIQUE
	CRITICITÉ FAIBLE	CRITICITÉ MODÉRÉE	CRITICITÉ ÉLEVÉE	CRITICITÉ TRÈS ÉLEVÉE
	1. RARE	2. OCCASIONNELLE	3. SOUVENT	4. TRÈS SOUVENT

OCCURRENCE DE LA SITUATION À RISQUE

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.

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), ● **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.
● MODÉRÉ 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).

3
RISQUE RÉSIDUEL

CRITICITÉ BRUTE	1. FAIBLE	2. MODÉRÉ	3. ÉLEVÉ	4. TRÈS ÉLEVÉ
	RISQUE RÉSIDUEL FAIBLE	RISQUE RÉSIDUEL MODÉRÉ	RISQUE RÉSIDUEL ÉLEVÉ	RISQUE RÉSIDUEL TRÈS ÉLEVÉ
	1. APPROPRIÉ	2. CORRECT	3. PARTIEL	4. FAIBLE

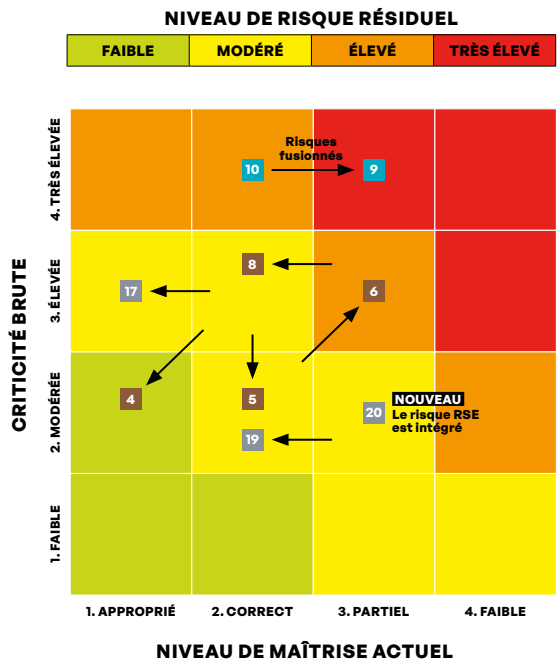
NIVEAU DE MAÎTRISE ACTUEL

2

Principales évolutions des risques

La révision met en évidence une baisse du niveau résiduel pour cinq risques et une hausse pour un risque. Par ailleurs, deux risques liés aux facteurs exogènes ont été regroupés sous un libellé unique : « Facteurs exogènes impactant défavorablement les finances et insoutenabilité de la dette ».

Enfin, un nouveau macro-risque lié à la responsabilité sociétale de l'entreprise a été intégré : « Incapacité à mettre en œuvre et à développer une stratégie RSE Unédic ».



→ Cinq risques enregistrent un niveau de risque en amélioration

Risque 4 : « Identification et évaluation des risques »

La fin de la période de carence, la mise en place de groupes de travail sur les prescriptions avec France Travail et la relecture croisée des circulaires ont pour conséquence une réévaluation à la baisse du niveau de risque résiduel de « modéré » (zone jaune) à « faible » (zone verte).

Risque 5 : « Inadéquation du cadre conventionnel avec les opérateurs et les services de l'État »

La criticité brute du risque a été revue à la baisse, ce qui traduit les efforts engagés pour renforcer le cadre conventionnel, notamment à travers la signature de la convention tripartite 2024-2027, la révision de la convention Unédic-CCMSA, ainsi que la conclusion d'une nouvelle convention avec la Cnav et France Travail portant sur la prévention des indus retraite. Par ailleurs, une commission de suivi des conventions et de la performance a été instituée en 2024, afin de consolider ce cadre partenarial.

Risque 8 : « Maîtrise insatisfaisante de la collecte des contributions employeurs »

Cette amélioration du risque résiduel, passant de « élevé » (zone orange) à « modéré » (zone jaune), provient essentiellement de l'assurance dont dispose l'Unédic sur le niveau de maîtrise des activités de l'Urssaf Caisse nationale (UCN), principal opérateur en charge de la collecte des contributions. En effet, la gouvernance de l'Unédic a été informée du dispositif de maîtrise des risques de l'UCN lors d'une présentation à la Commission d'audit du 16 octobre 2024. En parallèle, les commissaires aux comptes de l'Unédic échangent régulièrement avec le certificateur de l'UCN (la Cour des comptes).

Risque 17 : « Diffusion d'informations confidentielles et sensibles »

Le dispositif de maîtrise des activités a été renforcé par la mise en place d'un « Security Operation Center » (SOC) externalisé pour la cybersécurité et d'une solution de « Data Leak Prevention » (DLP) contre les fuites de données (ex : filigrane dans les documents aux instances). Ainsi, le niveau de maîtrise évolue de correct à approprié, le risque résiduel demeure « modéré » (zone jaune).

Risque 19 : « Défaillance de l'AGS pouvant nuire à l'Unédic ou défaillances des services délivrés par l'Unédic à l'AGS »

Un comité paritaire de pilotage de la convention Unédic-AGS a été instauré afin de veiller au respect des objectifs de la convention de gestion. Ce nouveau cadre, définissant les relations et les responsabilités de chacune des deux institutions, sécurise davantage l'Unédic. Ainsi, le risque résiduel reste au niveau « modéré » (zone jaune), avec une tendance à l'amélioration.

→ Un seul risque a été réévalué à la hausse

Risque 6 : « Mauvaise mise en œuvre des règles et/ou prescriptions par France Travail à moins d'un an »

À chaque déploiement d'une nouvelle convention d'assurance chômage, ce risque est revu à la hausse du fait du manque de recul sur sa mise en œuvre, ainsi que sur les potentiels effets de bord apparaissant généralement la première année. Le plan de traitement de ce risque est détaillé en page 14.

→ Deux risques regroupés

Les risques « Insoutenabilité de la dette du régime due à des facteurs exogènes » et « Décisions exogènes impactant défavorablement les finances de l'Assurance chômage » présentaient des causes similaires. Leurs dispositifs de maîtrise reposaient également sur des leviers communs, principalement la communication et les échanges réguliers avec les services de l'État pour limiter les effets des décisions exogènes. En conséquence, il a été décidé de fusionner ces deux risques en un seul macro-risque, désormais intitulé : « Facteurs exogènes impactant défavorablement les finances et insoutenabilité de la dette ».

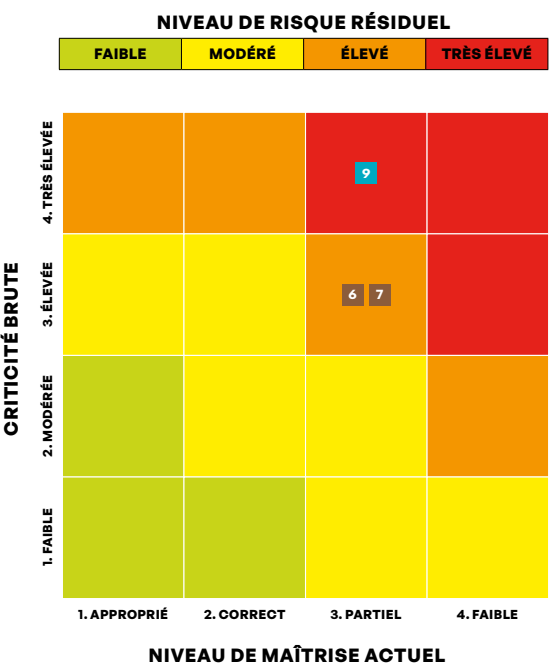
→ Intégration d'un nouveau macro-risque

Risque 20 : « Incapacité à mettre en œuvre et développer une stratégie RSE Unédic »

Ce risque concerne l'incapacité de l'Unédic à mettre en œuvre une stratégie RSE claire, structurée et pilotée, prenant en compte les parties prenantes. Une telle carence pourrait avoir des impacts financiers (conditions d'émission de la dette), d'image (green/social washing) et juridiques. À ce jour, la stratégie est en cours de coconstruction via un groupe de travail inter-directions, qui recense les actions existantes et en définit de nouvelles autour de trois axes : RH/environnement, financier/extra-financier et gouvernance/Assurance chômage. Avec une criticité brute modérée et un niveau de maîtrise partiel, le risque résiduel est évalué comme « modéré » (zone jaune).

Plan de traitement des risques

Des plans d'action et des dispositifs de maîtrise sont déployés pour maintenir les 20 risques identifiés à un niveau acceptable. Cette page met en avant les mesures spécifiques mises en œuvre pour les trois risques présentant un niveau résiduel élevé ou très élevé.



Risque 6 : « Mauvaise mise en œuvre des règles et/ou prescriptions par France Travail à moins d'un an »

La fin de la période de carence, la mise en place de groupes de travail sur les prescriptions avec France Travail et la relecture croisée des circulaires ont pour conséquence une réévaluation à la baisse du niveau de risque résiduel de « modéré » (zone jaune) à « faible » (zone verte).

Risque 7 : « Maîtrise insatisfaisante des opérations d'indemnisation »

Le niveau de maîtrise des opérations d'indemnisation est globalement satisfaisant. Cependant, le risque résiduel reste élevé à cause de deux points sensibles. Le premier concerne la qualité des données reçues : des améliorations ont été apportées grâce à l'action conjointe de l'Unédic et de ses partenaires, notamment sur les données issues des déclarations des employeurs. Le flux salarié-demandeur d'emploi (SDE) est désormais mieux maîtrisé, avec un taux de conformité de 96 % début 2024, même si des erreurs subsistent, comme des compléments non versés. Le second point concerne les trop-perçus versés aux allocataires : France Travail a engagé un chantier pour améliorer la prévention et le recouvrement des trop-perçus, qui sera suivi en 2025 dans le cadre du nouveau comité de performance mis en place par la convention tripartite.

Risque 9 : « Facteurs exogènes impactant défavorablement les finances et insoutenabilité de la dette »

Le risque résiduel reste très élevé en raison de l'incertitude liée à de possibles décisions de l'État, comme une moindre compensation des exonérations, qui entraîneraient des charges durables pour l'Unédic sans recettes en contrepartie. Cela complique le pilotage du régime et freine son désendettement (baisse estimée des recettes de 45,2 à 44,4 Md€ entre 2024 et 2026). La reprise en main de la réglementation de l'Assurance chômage par les partenaires sociaux est un signal positif. Cependant, l'État pourrait réduire les recettes de l'Unédic en modifiant la quote-part de CSG dans la Loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2026. Le plan d'action peut se résumer en trois points : la mobilisation des partenaires sociaux, des actions directes auprès du gouvernement (ex : courrier au Premier ministre en janvier 2025) ainsi que des échanges réguliers avec les services de l'État (DGEFP, Bercy, DSS, etc.).

INTERVIEW

GRÉGORY BOGACKI

Directeur de l'Inspection générale et de l'Audit interne de France Travail



Avec l'Unédic, nous partageons systématiquement les plans d'audit et les conclusions de nos travaux.

En tant que nouveau directeur de l'Inspection générale et de l'Audit interne de France Travail, quelle est votre ambition pour votre équipe ?

Le premier souhait était de bâtir sur ce qui avait été construit ces dernières années : en particulier la méthode d'audit tenant compte du cadre d'actions de l'opérateur et un management participatif. Dans une logique d'amélioration continue, nous avons également souhaité travailler sur l'efficacité de nos recommandations. Ainsi, il a été proposé aux directions concernées par l'audit de travailler sur des plans d'action associés aux recommandations. Ceux-ci sont présentés en même temps que les conclusions de l'audit. Cela permet de garantir le partage des recommandations et d'accélérer leur mise en œuvre. Troisième objectif : développer nos compétences dans un environnement très évolutif. Cela se traduit, en plus des formations internes et à l'Institut français de l'audit et du contrôle interne, par des apports spécifiques comme les programmes de transformation en cours, les potentiels de l'intelligence artificielle, les méthodes quantitatives. Nous viserons dans la séquence à nous appuyer plus systématiquement sur une logique de benchmark.

Quelles sont vos interactions avec l'équipe d'audit de l'Unédic ?

Nous avons plusieurs types d'interactions. D'abord, nous menons des missions conjointes, la dernière en date sur les instances paritaires régionales. Nous partageons également systématiquement les plans d'audit et les conclusions de nos travaux. Et nous échangeons ponctuellement en cours de mission sur des éléments d'actualité pouvant concerner nos interventions respectives. Enfin, nous pouvons nous inspirer des méthodes de l'Unédic, par exemple sur l'évaluation des risques ou le suivi des recommandations.

Quelles sont vos principales missions à venir ?

Nous avons réinitié depuis septembre les états des lieux régionaux, après chaque changement de directeur. Ils permettent de faire un état des premiers marqueurs importants de la réforme « France Travail » et de répondre aux besoins spécifiques des nouvelles directions régionales. Nous travaillons également sur des chantiers métiers, comme l'efficacité des formations pour le semestre à venir, ou encore la qualité et le rythme des déploiements des systèmes d'information.

PARTIE 2

Les activités de contrôle

Les activités de contrôle de l'Assurance chômage sont conduites par l'Unédic et par les opérateurs délégués. France Travail, l'Urssaf Caisse nationale et la Caisse centrale de la mutuelle sociale agricole (CCMSA) transmettent chaque année à l'Unédic le bilan de leur dispositif de maîtrise des activités.

Cette section présente les résultats des principaux indicateurs liés à la gestion de l'indemnisation et à la collecte des contributions pour l'année 2024.

Une nouvelle convention tripartite entre l'Unédic, l'État et France Travail a été signée en avril 2024, elle couvre la période 2024-2027. Les cibles stratégiques pour 2025 et 2027 sont présentées en conclusion de cette partie, en page 23.

Les activités de contrôle menées par l'Unédic

Les activités de contrôle sont assurées par l'Unédic ainsi que par les opérateurs en charge du recouvrement des contributions d'assurance chômage et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Elles contribuent à la maîtrise des risques liés au fonctionnement du régime. Ces dispositifs font l'objet d'un suivi en comité de performance et d'évaluations régulières menées par les équipes d'audit et les commissaires aux comptes, garantissant ainsi la fiabilité des opérations et la certification des comptes de l'Unédic.

MAÎTRISE DE LA COLLECTE DES CONTRIBUTIONS

En 2024, les contributions d'assurance chômage constituent environ 55 % des ressources techniques de l'Unédic (44 997 M€). Les autres ressources proviennent de financements publics, notamment d'une part de la CSG sur les revenus d'activité (instaurée en remplacement des cotisations salariales supprimées en 2018) ainsi que de la compensation partielle des exonérations de contributions d'assurance chômage.

La collecte des contributions repose principalement sur l'Urssaf Caisse nationale (93 %), et elle est également assurée par la CCMSA (3 %), France Travail (3 %) ainsi que par d'autres organismes, tels que les Caisses sociales de Monaco et la Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon (1 %).

Le taux de reste à recouvrer (TRAR) constitue historiquement le principal indicateur de la capacité des opérateurs à maîtriser le recouvrement des contributions. Conformément aux dispositions légales, une nouvelle convention a été conclue avec l'Urssaf Caisse nationale (UCN). Depuis l'exercice 2022, les contributions transférées par l'UCN à l'Unédic sont désormais calculées sur la base des montants appelés, et non plus sur les montants effectivement recouvrés, avec un taux forfaitaire de reste à recouvrer fixé à 1,1 %. Ce dernier est révisé tous les cinq ans.

Pour autant, l'évolution du TRAR reste un indicateur de performance suivi de près par l'opérateur. Après avoir retrouvé en 2023 son niveau d'avant la crise sanitaire (0,99 % en septembre 2023), le TRAR a poursuivi sa baisse pour s'établir à 0,88 % en 2024 (calcul sur toutes les cotisations et contributions confondues).

MAÎTRISE DE L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

La nouvelle convention tripartite 2024-2027 a été signée le 30 avril 2024. Elle vise à doter l'opérateur de capacités d'adaptation aux évolutions conjoncturelles, ainsi qu'aux orientations qui seront définies par ailleurs pour le réseau pour l'emploi par le comité national pour l'emploi. Cette convention a fixé trois objectifs stratégiques pour 2024-2027 :

1. Donner à chacun les moyens d'accéder à l'emploi durable.
2. Garantir l'accès des usagers à leurs droits à indemnisation au service de leur parcours de retour à l'emploi.
3. Aider les employeurs à recruter plus rapidement et plus durablement, et à diversifier leurs modes de recrutement.

Le dispositif de contrôle interne de France Travail s'applique à l'ensemble de ses missions. Il intègre notamment des contrôles automatisés via le système d'information, des évaluations du pilotage ainsi que des vérifications manuelles. Chaque année, un plan de contrôles obligatoires est déployé. Il inclut des vérifications ciblées selon les différents dispositifs d'assurance chômage (pour le régime général, pour les intermittents du spectacle, pour les contrats de sécurisation professionnelle et pour les créateurs d'entreprise...).

Le dispositif de prévention et de lutte contre la fraude s'appuie sur un maillage important d'auditeurs présents sur tout le réseau de France Travail. Le suivi de l'efficacité du dispositif est mesuré via les montants et le nombre de fraudes évitées ou subies. Le suivi du recouvrement des indus frauduleux est également assuré.

Les indicateurs du recouvrement et de l'indemnisation

RECOUVREMENT DES CONTRIBUTIONS

→ Collecte par les Urssaf

La grande majorité des contributions (93 %) est recouvrée par l'Urssaf Caisse nationale (UCN). Depuis 2022, l'UCN reverse à l'Unédic les sommes perçues, déduites d'un abattement conventionnel de 1,1 % correspondant à une anticipation des pertes de recouvrement sur la période 2022-2027. Grâce à ce mécanisme, l'Unédic est moins vulnérable aux risques de non-recouvrement par l'UCN.

Le taux de reste à recouvrer Urssaf s'élève à **0,88 %** fin 2024 versus 0,95 % l'année précédente (voir graphique 1).

→ Collecte par les caisses MSA

Les versements effectués par la CCMSA correspondent aux cotisations collectées par ses caisses auprès des employeurs du monde agricole.

Le principal outil de suivi repose également sur le taux de reste à recouvrer, calculé sur une période de quatre trimestres consécutifs (voir graphique 2).

Du fait de la suspension du recouvrement pendant la crise sanitaire et également durant certains événements climatiques, le cadencement des actions de

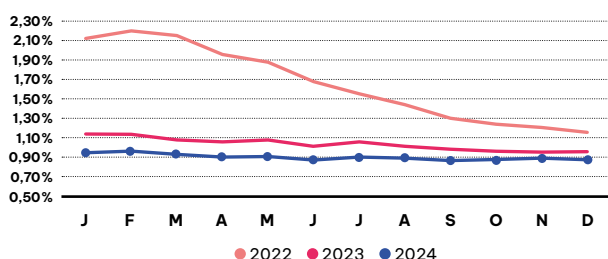
recouvrement sur l'année 2023 n'avait pas repris le rythme préconisé par le socle du recouvrement diffusé par la caisse centrale. Pour 2024, le cadencement s'est amélioré. Ainsi le taux de reste à recouvrer MSA s'élève à **1,41 %** versus 1,63 % l'année précédente.

→ Bonus-Malus

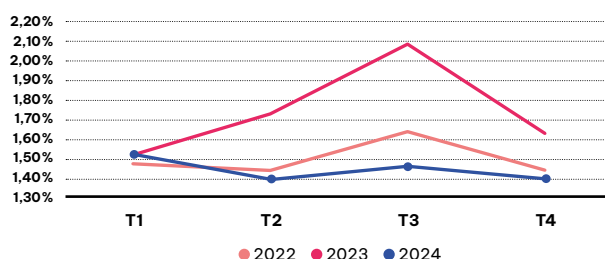
Le bonus-malus concerne les entreprises de 11 salariés et plus relevant de sept secteurs d'activité. Leur taux de contribution à l'Assurance chômage peut varier entre 3 % et 5,05 % (entre 2,95 % et 5,00 % à compter du 1^{er} septembre 2025) en fonction du nombre d'anciens salariés qui s'inscrivent à France Travail à la suite de la fin de leur contrat de travail ou de leur mission d'intérim.

À la suite de la reprise en main par l'Unédic de ce dispositif instauré par le gouvernement durant la période de carence, des négociations entre les partenaires sociaux ont été engagées au mois de mars 2025 afin de déterminer des évolutions (liste des séparations retenues ou non dans le dispositif, nouveau champ de secteur à déterminer, niveau de comparaison des entreprises plus fin, etc.).

1. TAUX DE RESTE À RECOUVRER URSSAF CAISSE NATIONALE



2. TAUX DE RESTE À RECOUVRER MSA



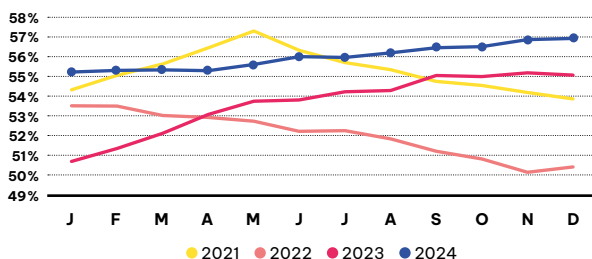
INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN 2024

La qualité de la mise en œuvre est observée au travers des quatre indicateurs :

- 1. Le taux de notification des droits** dans les 21 jours est identique au niveau enregistré l'an dernier (93,2 %) et au-dessus de la cible (92 %) : 93,2 % des dossiers ont été traités dans les 21 jours.
- 2. La satisfaction des demandeurs d'emploi** vis-à-vis des informations sur les sujets liés aux allocations est au-dessus de la cible : 74 %. La cible a été revue à la hausse de 72 % à 73 % pour l'exercice 2024.
- 3. Le taux de conformité du traitement de la demande d'allocation (IND3)** est de 95,9 % à fin décembre 2024. Il est en baisse de 0,2 point par rapport à 2023, et légèrement inférieur à la cible de la convention tripartite (96 %). Il est détaillé en page suivante.
- 4. Le taux de trop-perçus constatés (IND4)** mesure la part des demandeurs d'emploi pour lesquels un trop-perçu est constaté (en volume). Les deux motifs de trop-perçus les plus fréquents sont l'activité salariée et l'activité salariée non déclarée. Le résultat se situe à 6,8 % au mois de décembre 2024, pour une cible fixée à 6,4 % pour 2024.

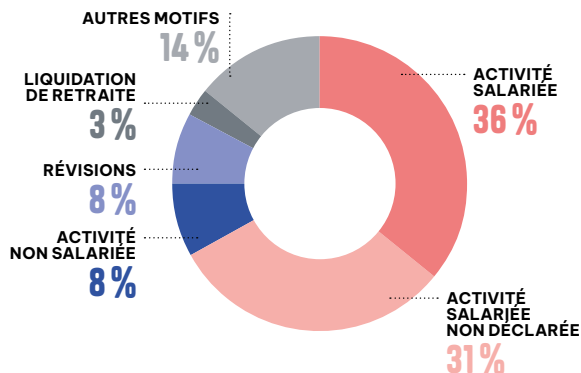
Autres indicateurs d'éclairage sur les trop-perçus :

TAUX DE RECOUVREMENT SUR UN AN GLISSANT DES INDUS « HORS FRAUDE »



Ce graphique illustre l'amélioration du recouvrement des trop-perçus. Pour autant, le taux de recouvrement (56 % à fin 2024) n'est pas au niveau des ambitions de l'Unédic.

RÉPARTITION DES TROP-PERÇUS EN MONTANT PAR MOTIF À FIN DÉCEMBRE 2024



Deux tiers des trop-perçus concernent des demandeurs d'emploi qui ont repris un emploi salarié. France Travail a mis en place un plan d'action pour améliorer la prévention et le recouvrement des trop-perçus. L'Unédic est régulièrement informée de son avancement.



Le contrôle interne

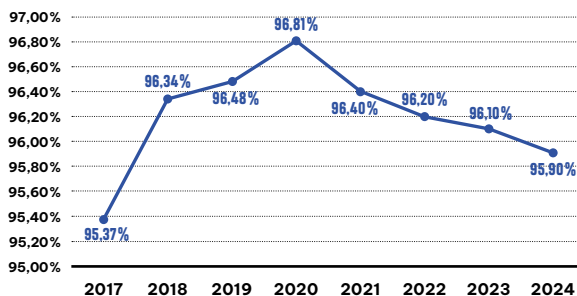
LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DU BILAN 2024 ÉTABLI PAR FRANCE TRAVAIL

Le dispositif de maîtrise des activités de France Travail s'appuie sur un référentiel, des contrôles automatisés, des échanges de données et des modalités de contrôle variées (revues de moyens de maîtrise, auto-évaluation, contrôles a posteriori et contrôles ciblés).

Ce rapport présente uniquement les résultats des contrôles a posteriori de la conformité des demandes d'allocation (DAL) sur la bonne application des règles d'indemnisation. Ils sont basés sur des échantillons statistiquement représentatifs.

Pour l'année 2024, s'agissant du régime général d'assurance chômage, un peu plus de 45 000 dossiers ont été contrôlés. Le taux de qualité est de **95,9 %** (IND3).

TAUX DE QUALITÉ DES DOSSIERS
SANS INCIDENCE FINANCIÈRE
(Assurance chômage et État hors annexes 8 et 10)



Les anomalies constatées représentent un impact financier équivalent à **0,89 %** de la somme des capitaux des droits contrôlés en valeur absolue (versus 0,91 % en 2023), soit 283 M€ sur 31,8 Md€.

Ces contrôles portent sur des décisions d'admissions, de reprise et de rejet. Ils incluent des décisions automatiques (sans l'intervention d'un conseiller) et des décisions manuelles. Sur 2024, la part des dossiers traités automatiquement est de **55 %** (31 % pour l'admission, 57 % pour la reprise et 70 % pour le rejet).

La majorité des erreurs portent sur la détermination du salaire journalier de référence et la correcte prise en compte des éléments de paie, communiqués par l'employeur et/ou le demandeur d'emploi.

0,89 %

PART DE L'IMPACT FINANCIER
EN VALEUR ABSOLUE
DES ANOMALIES SUR LA TOTALITÉ
DES DROITS CONTRÔLÉS



→ Zoom sur le contrôle de traitement des demandes d'allocations traitées manuellement versus automatiquement

- L'IND3 bis porte uniquement sur les traitements manuels par les conseillers. Cet indicateur est composé de quatre sous-indicateurs pour mesurer la qualité des trois décisions (admission, rejet, reprise), ainsi que la qualité de l'allocation d'État.

En 2024, l'IND3 bis ressort à **94,2%** et il se décompose ainsi :

DÉCISION MANUELLE	VOLUME TESTÉ	TAUX DE QUALITÉ
Admission	33 233	89,4 %
Rejet	6 000	99,3 %
Reprise	6 026	98,4 %
Allocation État	2 998	97,6 %

- Pour les dossiers traités automatiquement, en 2024, le taux de qualité sans impact financier est de **97,4%** et il se décompose ainsi :

DÉCISION AUTOMATIQUE	VOLUME TESTÉ	TAUX DE QUALITÉ
Admission	720	90,1%
Rejet	200	99,5 %
Reprise	248	98,4 %

La pondération des résultats relatifs à l'admission est renforcée, car ce type de décision constitue le cœur de métier de l'indemnisation.

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

Le dispositif de contrôle du contrôle mis en place par France Travail repose sur une approche visant à évaluer la qualité des contrôles de premier niveau réalisés sur les demandes d'allocation traitées manuellement. Ces contrôles de second niveau permettent de garantir la bonne application et l'homogénéité des pratiques de contrôles.

En 2024, **1 577 dossiers** ont été testés une seconde fois. 92 % de ces dossiers confirment les résultats du contrôle de premier niveau versus 91,6 % l'année précédente. Concernant les erreurs avec impacts financier, le taux de qualité est de **95 %** en 2024 versus 94,7 % en 2023.

1 577

**DOSSIERS TESTÉS UNE SECONDE FOIS,
SUR UN PEU PLUS DE 45 000 DOSSIERS,
AFIN D'ÉVALUER LA QUALITÉ
DES CONTRÔLES DE PREMIER NIVEAU**

→ Autres contrôles a posteriori

Le taux de qualité sans impact financier de la saisie des bulletins de salaire par les façonniers est de **98,4 %**. De même, celui sur la saisie des attestations employeur est de **93,6 %**.

Le taux de qualité sans impact financier sur les allocations des intermittents du spectacle s'élève à **95,9 %** en 2024, versus 95,4 % en 2023.

Le taux de qualité sans impact financier sur les allocations du contrat de sécurisation professionnelle est à **86 %** en 2024, avec un taux d'incidence financier en valeur absolue similaire au régime général, soit **0,89 %** au regard des 1,5 Md€ versés.

Principaux résultats de la lutte contre la fraude

Le dispositif de prévention et de lutte contre la fraude de France Travail s'appuie sur un réseau de 130 auditeurs, assermentés pour la plupart, et 900 conseillers référents fraudes en agence.

En 2024, France Travail a identifié pour 136 M€ de fraudes aux allocations chômage, soit une baisse de 36 % par rapport à 2023.

Les fraudes détectées aux allocations chômage se divisent en deux catégories : les préjudices évités, lorsqu'elles sont repérées avant le versement des allocations, et les préjudices subis, lorsqu'elles sont détectées après le paiement des allocations.

En 2024, le montant des préjudices subis (78 M€) est en baisse significative par rapport à 2023 (101 M€) ainsi que le montant des préjudices évités (58 M€) par rapport à 2023 (109 M€). La raison principale est le renforcement de l'exploitation mensuelle des données issues des Déclarations sociales nominatives (DSN), qui permettent d'identifier rapidement des activités non déclarées. Ainsi, les conseillers en agence traitent dès le mois suivant ces cas, ce qui diminue de facto le nombre de signalements à traiter par la fraude.

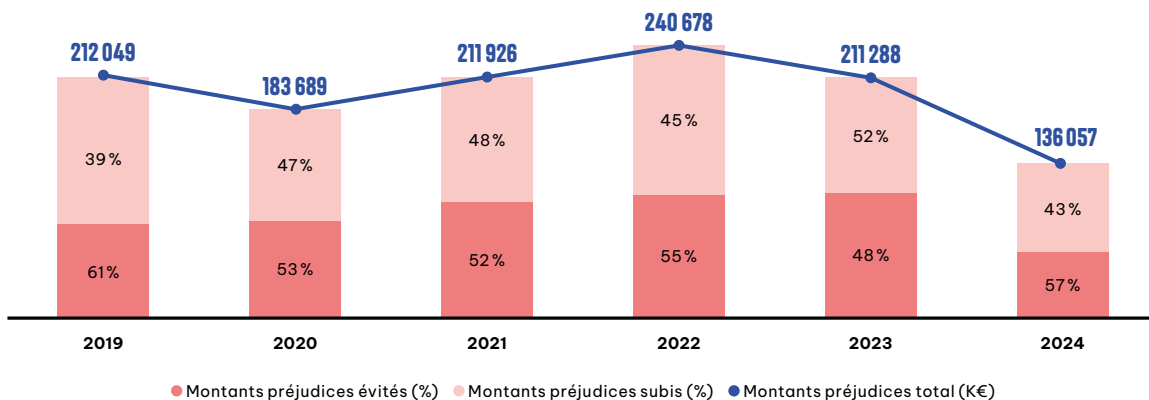
Trois catégories de fraude représentent 70 % des préjudices :

- Non-déclaration de résidence ou d'activité à l'étranger : 41 % du préjudice total, soit 56 M€ (42 M€ en 2023). L'augmentation s'explique par leur détection souvent tardive.
- Usurpation d'identité : 16 % du préjudice total, avec 22 M€ (17 M€ en 2023).
- Reprises d'activité non déclarées : 15 % du préjudice total, soit 20 M€ en 2024 (11 M€ en 2023).

France Travail s'est doté de nouveaux outils pour accompagner les auditeurs fraudes dans leur mission. Un nouvel outil de transmission et de suivi a été déployé (Diane). Le recours au datamining s'est poursuivi avec l'optimisation des algorithmes de détection existants. Ainsi, le datamining a permis en 2024 la détection de 2 652 situations de fraude, pour un préjudice de 37 M€, dont 65 % évités.

Enfin, des partenariats ont été renforcés afin de déployer une stratégie s'appuyant sur l'exploitation croisée de données internes et externes pour identifier de manière proactive les signaux faibles de fraude.

ÉVOLUTION DU MONTANT DES PRÉJUDICES DÉTECTÉS (EN K€)



Nouveaux indicateurs stratégiques 2025-2027

La révision de la convention tripartite a été l'occasion de repenser les indicateurs stratégiques.

 Nouveaux indicateurs

 Indicateurs dont les modalités ont été modifiées pour répondre aux nouveaux enjeux

Domaine	Nom de l'indicateur	Définition de l'indicateur	Résultat 2024	Cible 2025
RETOUR À L'EMPLOI	 TAE	Taux d'accès à l'emploi des DE	37,10 %	39,10 %
	 TPED	Taux de présence (d'accès) en emploi durable des DE	13,10 %	15,60 %
ACCOMPAGNEMENT	 SATIS Acco	Satisfaction relative à l'accompagnement	80 %	81 %
	 DEMAR	Rapidité de démarrage des actions d'accompagnement (y compris formation)	-	30 jours
	 DYN	Dynamisation de l'accompagnement	64,6 % (hors māj du CE)	71 %
	 DELD	Nombre DE de longue durée	1 106 054	1 096 054
ENTREPRISE	 TPO	Taux de pourvoi des offres déposées à France Travail	81,50 %	83 %
	 DPO	Délai de pourvoi des offres déposées à France Travail	25,4 jours	25 jours
	 ENT +	Part des entreprises ayant recours à France Travail	23,50 %	27,50 %
	 SATIS Ent	Satisfaction des entreprises	89,7 %	90 %
INDEMNISATION	CDAL	Conformité du traitement de demande d'allocation	95,9 %	96 %
	 SATIS Ind	Satisfaction des DE/indemnisation	74 %	76,20 %
	 TP	Part des montants versés en trop-perçu par rapport au montant des allocations versées	3,30 %	3,10 %
FORMATION	 F-TAE	Taux d'accès à l'emploi six mois après une formation à visée « emploi direct »	64,20 %	65,70 %
	 F-PRIO	Part des publics « prioritaires » parmi les entrants en formation	70 %	70 %-72 %

La sous-direction audit et risques a été mandatée pour réaliser des missions sur l'ensemble des indicateurs, avec notamment deux missions en cours sur les domaines indemnisation et accompagnement. Ceux concernant l'entreprise feront l'objet d'une mission sur 2026.

PARTIE 3

Les activités d'audit

La démarche d'audit portée par l'Unédic vise à apporter à la direction générale et aux instances de gouvernance une assurance sur le degré de maîtrise des activités liées à l'Assurance chômage, en particulier celles déléguées aux opérateurs chargés du recouvrement des contributions et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Ce bilan d'activité s'ouvre par une présentation de l'équipe Audit & Risques. Il revient ensuite sur les principaux enseignements issus des audits réalisés depuis le dernier rapport annuel, présente les missions inscrites au plan d'audit 2025-2026 et se termine par le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

L'équipe d'audit



Dans le cadre de notre démarche d'audit, une attention particulière est portée à la satisfaction des demandeurs d'emploi, à l'équité de traitement ainsi qu'à la conformité des droits avec les règles de l'Assurance chômage. Il est particulièrement stimulant de pouvoir formuler des recommandations à forte valeur ajoutée pour les usagers. Ainsi, l'audit permet de mettre en lumière des enjeux qualitatifs qui ne sont pas toujours perceptibles à travers les seuls indicateurs.

Christine Lam-Simon
Sous-directrice en charge
de l'audit et des risques

BIO EXPRESS

APRÈS PLUSIEURS ANNÉES EN AUDIT ET EN GESTION DES RISQUES – D'ABORD EN AUDIT EXTERNE CHEZ KPMG, PUIS EN TANT QUE RISK MANAGER CHEZ SAGE –, CHRISTINE LAM-SIMON A REJOINT L'UNÉDIC. AUDITRICE INTERNE DANS UN PREMIER TEMPS, ELLE A ÉTÉ NOMMÉE RESPONSABLE DE L'AUDIT ET DES RISQUES DE L'UNÉDIC EN 2025.

DES AUDITEURS EXPÉRIMENTÉS, ENGAGÉS ET POLYVALENTS

Issus de parcours variés dans le secteur privé (audit, banque, immobilier), les auditeurs internes mobilisent des compétences solides et une connaissance approfondie du fonctionnement de l'Assurance chômage. Leur engagement en faveur des normes internationales de l'audit interne et du respect du code de déontologie garantit la qualité et l'éthique de leurs interventions.

Reconnus pour leur expertise métier, ils apportent une réelle valeur ajoutée à chaque mission. Leur sens de la pédagogie et leurs qualités relationnelles favorisent une collaboration constructive avec les audités, tout en facilitant le partage et la transmission en interne sur leurs retours d'expérience.

ACTIVITÉS ET MISSIONS

L'équipe Audit & Risques assure principalement la réalisation de missions d'audit interne et le suivi de la mise en œuvre des recommandations. En complément, l'équipe contribue activement à la cartographie des risques. Elle intervient également sur des travaux d'évaluation des dispositifs de maîtrise des risques, de contrôle interne et de prévention de la fraude déployés par les opérateurs (France Travail, Urssaf Caisse nationale, Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole), notamment dans le cadre d'échanges bilatéraux avec leurs homologues.

Les missions sont réalisées par une équipe de six auditeurs et supervisées par son responsable rattaché hiérarchiquement au directeur général de l'Unédic et fonctionnellement à la Commission d'audit et de préparation des comptes.

Résultats des missions menées sur 2024-2025

Depuis le dernier rapport annuel, six audits ont été réalisés, dont cinq missions sur le périmètre de France Travail et une au sein de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA).

La mission sur le traitement des dossiers pour l'examen des situations individuelles a été coréalisée avec les auditeurs de France Travail.

Les audits portaient sur :

- le processus de fiabilisation des déclarations employeurs MSA ;
- le traitement des dossiers pour l'examen des situations individuelles ;
- l'impact sur l'indemnisation du flux SDE ;
- le diagnostic du fonctionnement du dispositif CRI ;
- le dispositif d'assurance chômage pour les créateurs d'entreprises ;
- le suivi de la recommandation majeure sur les faibles allocations.

Par ailleurs, deux missions sont en cours sur le premier semestre 2025 :

- audit sur la fiabilité des indicateurs de qualité de l'indemnisation, notamment la liquidation automatique ;
- diagnostic du dispositif « accompagnement » des demandeurs d'emploi et de ses indicateurs de pilotage.



Les principaux résultats de ces missions sont présentés ci-après

→ Audit du processus de fiabilisation des déclarations employeurs MSA

Depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017 de la déclaration sociale nominative (DSN), les employeurs ont l'obligation d'effectuer les démarches administratives déclaratives de leurs salariés par ce canal et portent par conséquent la responsabilité de sa qualité.

L'objectif de l'audit visait à évaluer l'impact des actions menées par la Caisse centrale et le réseau des 35 caisses sur la qualité des déclarations des employeurs au sujet des cotisations d'assurance chômage. Les auditeurs ont étudié les déclarations dématérialisées réalisées par les employeurs et les tiers-déclarants via les flux 2023 et 2024. À date d'audit, le taux global d'anomalie des DSN s'établit autour de 30 %. Cependant, ce taux est moindre sur les cotisations d'assurance chômage : 1,8 % du volume des anomalies sur un an glissant (octobre 2023 à septembre 2024) concernent les cotisations d'assurance chômage. D'autre part, de « fausses anomalies » ont été identifiées.

La mission d'audit conclut sur une assurance raisonnable de l'efficacité des modalités de fiabilisation des déclarations des employeurs mises en œuvre au sein des caisses du réseau MSA. Au regard du faible taux d'anomalies relatives aux cotisations d'assurance chômage, des démarches de fiabilisation en œuvre et de la trajectoire engagée par la MSA, la mission d'audit n'émet aucune recommandation sur les actions en place. Concernant les actions en cours de déploiement (cartographie des risques et plan de contrôle unique), la mission a demandé que la CCMSA présente ultérieurement en 2025 l'état de leur avancement.

→ Audit de l'impact sur l'indemnisation du flux salarié-demandeur d'emploi (SDE)

Le flux SDE, issu des DSN mensuelles des employeurs privés, a été généralisé en 2023. Il permet de justifier l'activité reprise par les demandeurs d'emploi et de calculer leurs compléments d'allocation. Environ la moitié des demandeurs d'emploi travaillent chaque mois, et un quart perçoivent un complément. Ce flux a vocation à remplacer, à terme, le bulletin de salaire.

Selon le moment d'arrivée du flux SDE par rapport à l'actualisation, le paiement peut être définitif ou provisoire, ajusté ensuite selon les données reçues. Pour les employeurs publics, les bulletins de salaire restent nécessaires. Un audit a été mené pour évaluer l'impact de ce flux, la qualité des données et les moyens de maîtrise associés.

La mission conclut à une utilisation du flux SDE globalement maîtrisée, avec des effets positifs sur l'indemnisation : paiements plus rapides, détection améliorée des trop-perçus, meilleure qualité des données et allègement de la charge pour les conseillers. Toutefois, un risque majeur subsiste : certains compléments mensuels ne sont pas versés à tort lorsque des rémunérations antérieures apparaissent dans la DSN (environ 10 % des allocataires concernés au maximum).

Un plan d'action prévu pour sécuriser ce point a déjà été partiellement mis en œuvre en mars 2025 et se poursuivra jusqu'au 1^{er} semestre 2026. D'autres recommandations visent à améliorer le traitement des erreurs déclaratives, l'outillage des conseillers pour traiter les rejets SDE et le processus d'amélioration continue de la qualité déclarative des employeurs.

→ Audit sur le traitement des dossiers pour l'examen des situations individuelles

Les articles 46 et 46 bis du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage permettent aux demandeurs d'emploi de demander une saisine relative à certaines situations.

En effet, les instances paritaires régionales (IPR) et territoriales (IPT) disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour accorder ou refuser la demande du demandeur d'emploi – dans certains cas, par délégation, par les services de France Travail. La mission s'est concentrée sur les principaux motifs des saisines IPR : les demandes de remise de dette (53 % du volume des décisions en 2023 et 4,5 % en valeur, soit 28 M€), les départs volontaires (43 % du volume et 86 % en valeur, soit 535 M€) et les périodes d'activité professionnelle non déclarées et sanctionnées – PNDS (2 % du volume et 4 % en valeur, soit 23 M€).

L'audit avait pour objectif d'évaluer la conformité des traitements avec le cadre procédural applicable, l'efficacité des moyens de maîtrise mis en œuvre par France Travail et la qualité du service rendu.

La mission conclut que le traitement des dossiers en vue de l'examen des situations individuelles par les conseillers et le contrôle de l'application des décisions sont partiellement maîtrisés. De plus, le dispositif de contrôle interne présente des faiblesses et nécessiterait d'être renforcé, tant dans sa conception que dans son effectivité. Par ailleurs, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est insuffisant (en phase d'instruction et de notification de la demande). Pour autant, la mission relève une réelle modernisation (depuis le premier semestre 2022) du traitement des demandes de saisine.

La mission a formulé huit recommandations, dont la mise en œuvre contribuera à améliorer la qualité du service rendu, avec deux recommandations d'enjeu majeur. France Travail a accepté toutes ces recommandations et un plan d'action est en cours de mise en œuvre (échéance fin 2025).

→ Audit dispositif d'assurance chômage sur les créateurs d'entreprise

L'Unédic a mené une mission d'audit portant sur le soutien aux demandeurs d'emploi créateurs ou repreneurs d'entreprise, soit plus de 660 000 demandeurs d'emploi inscrits avec une activité non salariée (ANS) en octobre 2024, pour un financement global de 3,2 Md€ en 2023. Ces créateurs peuvent choisir entre deux dispositifs : l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE, 0,6 Md€) et le cumul des revenus avec l'allocation chômage (ARE/ANS, 2,6 Md€).

L'audit avait pour objectifs d'évaluer la conformité de la mise en œuvre du dispositif, l'efficacité des moyens de maîtrise et d'identifier d'éventuels effets d'aubaine. Les résultats montrent une bonne maîtrise globale : seulement 4 % d'erreurs sur 53 dossiers testés. Les contrôles embarqués et les systèmes d'information assurent la fiabilité du calcul des droits et la régularisation des versements en fonction du traitement des justificatifs. Les taux de réclamation (1 %), de trop-perçus (3 % en volume) et de recouvrement (79 %) confirment un niveau de maîtrise satisfaisant.

Cinq recommandations ont été émises et acceptées : deux visent à améliorer la traçabilité des données et leur pilotage (Siret, volumétries des ANS), deux concernent l'ARCE (vérification de la poursuite effective de l'activité avant le deuxième versement, recouvrement des trop-perçus) et, enfin, une cible le cumul ARE/ANS, en préconisant la mise en place d'un flux automatisé avec les Urssaf pour fiabiliser et alléger l'enregistrement des revenus des microentrepreneurs.

La mission a aussi documenté plusieurs formes d'effet d'aubaine. La convention d'assurance chômage du 15 novembre 2024 introduit des mesures au 1^{er} avril 2025 pour en réduire la majorité (deuxième versement ARCE conditionné à l'absence de CDI à temps plein, plafonnement du cumul ARE/ANS à 60 % du capital restant).

→ Diagnostic du dispositif conseiller référent indemnisation (CRI)

Un diagnostic sur le dispositif conseiller référent indemnisation (CRI) a été réalisé, dans un contexte où le métier de l'indemnisation requiert davantage de simplification et de personnalisation. La mise en place du CRI renforce l'approche personnalisée : attribution d'un conseiller expert, interlocuteur unique et privilégié pour toutes les questions liées à l'indemnisation. Au troisième trimestre, France Travail recensait 7 062 CRI, gérant en moyenne 687 demandeurs d'emploi par portefeuille.

La mission avait pour objectif d'éclairer l'organisation et le fonctionnement du dispositif, d'évaluer les impacts sur la qualité du service rendu et d'identifier les moyens de maîtrise.

Le diagnostic a émis une assurance raisonnable sur l'efficacité des modalités organisationnelles et des moyens de sécurisation mis en place pour le CRI, pointant une amélioration de la satisfaction des demandeurs d'emploi, une baisse des réclamations et une réduction des visites en agence. Toutefois, des améliorations sont nécessaires dans le suivi des taux de proactivité et du traitement des situations à examiner (SAE). Ces SAE correspondent à quatre moments clés du parcours d'un demandeur d'emploi : décision, reprise d'emploi, trop-perçu et fin de droit.

Trois recommandations ont été émises et acceptées : deux visent à améliorer le suivi des indicateurs de performance relatifs à la proactivité des conseillers et à leur formation, et une troisième visant la fiabilisation du suivi des SAE afin d'éviter les erreurs de qualification de leurs statuts, en préconisant la mise en place d'un dispositif de contrôle interne.

Le plan d'action transmis par les audités en réponse aux recommandations sera mis en œuvre en 2025 et au premier trimestre 2026.

→ Suivi de la recommandation majeure sur les faibles allocations journalières

L'Unédic a mené une mission de suivi d'une recommandation majeure de 2022 visant à sécuriser l'indemnisation des demandeurs d'emploi percevant une faible allocation journalière (AJ), inférieure à 10 €. L'objectif était d'évaluer le risque résiduel après les actions mises en place par France Travail.

L'audit, réalisé dans deux régions, a relevé que les dossiers avec une AJ inférieure à 10 € représentent 2 % du total. La mission a conclu que le risque résiduel sur ces dossiers est significatif : 40 % des dossiers testés (24/60) présentaient une erreur sur le montant de l'allocation, traduisant une sécurisation insuffisante de l'accès au « juste droit ». Les deux tiers des erreurs s'expliquent par une mauvaise reconstitution du salaire de référence, par le conseiller et/ou par la liquidation automatique. En effet, le salaire de référence requiert une reconstitution lorsqu'il est à 0 €, généralement du fait de périodes d'arrêt maladie sur l'ensemble du contrat, notamment avant un licenciement pour inaptitude.

Par ailleurs, dans près de la moitié des cas, l'absence d'accompagnement de la décision prive les allocataires d'explications sur leur faible indemnisation. Ces allocataires ne remettent pas en cause la décision de France Travail : très peu d'entre eux ont déposé une réclamation ou une demande d'explication (2/60), certains allant jusqu'à cesser leur inscription après la notification de leur faible droit.

Face à ce constat, l'Unédic maintient la recommandation majeure et souligne l'importance de renforcer le dispositif pour garantir l'accès au juste droit, d'autant plus que la population concernée présente un profil fragile. France Travail a accepté la recommandation et proposé un plan d'action via trois livraisons informatiques d'ici à fin 2025.

Deux missions sont en cours au 1^{er} semestre 2025

→ Diagnostic sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Une mission de diagnostic du dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de ses indicateurs de pilotage est engagée chez France Travail.

Dans un contexte de transformation lié à la Loi Plein Emploi 2023 et à l'élargissement de la notion d'inscrit à France Travail au 1^{er} janvier 2025 (inscription automatique des bénéficiaires du RSA), France Travail poursuit son action pour faciliter le retour à l'emploi. La convention tripartite 2024-2027 fixe notamment l'objectif de « donner à chacun les moyens d'accéder à l'emploi durable ».

Ce diagnostic vise à apporter un éclairage sur le dispositif d'accompagnement, à évaluer la qualité de ses indicateurs de pilotage (notamment ceux liés au démarrage rapide et à la dynamisation de l'accompagnement), ainsi qu'à apprécier les moyens de maîtrise mis en place.

→ Qualité de l'indemnisation chômage

Chaque mois, plus de 600 000 décisions d'indemnisation (admission, rejet, reprise) sont prises par France Travail, dont 55 % de manière automatisée par le système d'information, le reste étant traité par les conseillers.

La qualité de l'indemnisation est évaluée à partir de la décision initiale et tout au long de la vie du droit. La convention tripartite 2024-2027 a défini plusieurs indicateurs pour en mesurer la qualité (trois stratégies, un d'éclairage et un d'efficacité). Un audit est en cours pour évaluer leur pertinence et envisager d'éventuelles améliorations.

Cette mission vise à dresser un état des lieux des indicateurs existants, à évaluer leur fiabilité (notamment pour les décisions automatisées) et à identifier les besoins de compléments pour mieux refléter la qualité globale de l'indemnisation.

Prochain plan d'audit 2025-2026

L'élaboration du plan d'audit s'appuie sur l'historique des cinq dernières années d'audit, sur les travaux menés par les autres fonctions d'assurance et sur des entretiens avec les directeurs de l'Unédic.

Le plan d'audit prend également en compte la dernière révision de la cartographie des risques de mars 2025, afin de s'assurer d'une bonne couverture des risques sur un horizon pluriannuel. Des échanges ont aussi lieu avec les directions de l'audit interne des opérateurs de l'Assurance chômage. Enfin, le plan d'audit prend en compte la couverture progressive des trois thématiques de la convention tripartite (État-Unédic-France Travail) sur la période 2025-2027 (accompagnement, indemnisation, entreprise).

La proposition de plan d'audit, assortie d'une analyse de la couverture des risques à moyen terme, a reçu un avis favorable de la Commission d'audit de l'Unédic lors de sa réunion du 28 mars 2025, permettant sa validation par le Bureau du 23 avril 2025 en vue de sa mise en œuvre. Le plan d'audit 2025-2026 est ambitieux avec dix missions.

Cinq missions seront réalisées sur le périmètre de France Travail :

1. Audit du dispositif d'assurance chômage pour les seniors ;
2. Audit des remboursements frontaliers entre pays de l'Union européenne ;
3. État des lieux du dispositif de financement par l'Unédic des retraites complémentaires des demandeurs d'emploi ;
4. Audit de la mensualisation et de ses effets de bord ;
5. Diagnostic des indicateurs de la convention tripartite sur le champ de l'entreprise.

Quatre sur le périmètre de l'Unédic :

6. Identification des points de contrôle interne des processus RH ;
7. Audit organisationnel de la direction des finances et de la comptabilité (DFC) ;
8. Audit de fin de mandat ;
9. Évaluation des moyens de maîtrise du risque de fraude interne.

Une mission porte sur la MSA :

10. Audit du dispositif Bonus-Malus.

Chaque audit portant sur le périmètre d'un opérateur est confié à un binôme d'auditeurs, tandis que les audits portant sur des activités internes à l'Unédic seront majoritairement confiés à des prestataires externes.

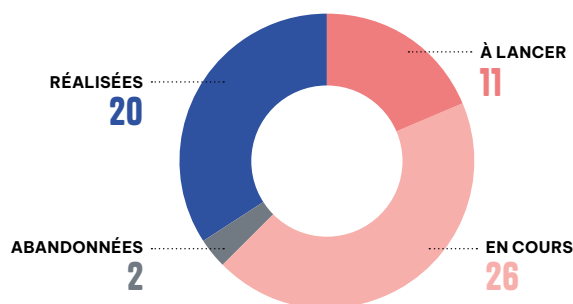


Suivi des recommandations à mars 2025

Les auditeurs de l'Unédic réalisent annuellement un suivi de la mise en œuvre des recommandations issues des audits menés sur tout le périmètre de la sous-direction Audit et Risques.

À l'issue de la campagne précédente, il restait 30 recommandations, auxquelles ont été ajoutées 29 recommandations émises en 2024 et février 2025.

AVANCEMENT DES 59 RECOMMANDATIONS SUIVIES
(DÉBUT 2025)



RÉSULTATS

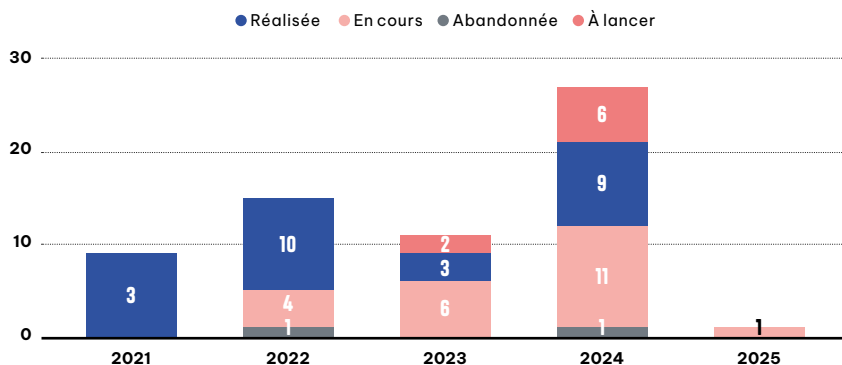
Ce suivi permet de statuer sur la réalisation des recommandations ou d'accepter que certaines soient abandonnées au regard du risque résiduel.

Ainsi, les **59 recommandations** concernent **19 missions** et ont été émises principalement à France Travail (**47**), la CCMSA (**8**), l'Unédic (**3**) et l'ASP (**1**). Le taux de mise en œuvre des recommandations émises sur les cinq dernières années est de **47%** et il atteint **70%** pour celles d'enjeu « majeur ». Ce taux passe à **86%** pour les 271 recommandations émises depuis 2009 (hors abandonnées).

AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES

À mars 2025, **37 recommandations** restent à mettre en œuvre, dont **30** émises sur les cinq dernières années (2021 à 2025). **10** sont d'enjeu majeur. Ces recommandations portent majoritairement sur les opérations réalisées par France Travail (**29 sur 37**).

STATUT DES RECOMMANDATIONS ÉMISES DEPUIS 2021
(À L'ISSUE DU BILAN 2025)



● **Réalisée** : La recommandation a été mise en œuvre et les éléments de preuve ont été analysés.

● **En cours** : Le plan d'action est en cours de mise en œuvre par les audités.

● **Abandonnée** : L'abandon de la recommandation est justifié et accepté par l'Unédic au regard du risque résiduel. Les recommandations abandonnées résultent soit d'un changement de règle ou d'organisation, les rendant caduques, soit d'un plan d'action palliatif limitant le risque résiduel à un niveau acceptable, soit encore de la réalisation d'un nouvel audit sur le même thème.

● **À lancer** : La recommandation a été acceptée, mais un plan d'action n'a pas encore démarré.

À CONSULTER ÉGALEMENT :



**RAPPORT D'ACTIVITÉ
2024**



**RAPPORT DES INSTANCES
PARITAIRES EN RÉGION
2024**

Suivez-nous sur les réseaux sociaux



Unédic