

RÉFÉRENCES

L'Assurance chômage en actions

2017-2018

AU CŒUR DE LA RÉFORME

La convention 2017
prend ses marques

Les chiffres
clés 2017

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2017

Unédic

SOMMAIRE

L'ASSURANCE CHÔMAGE
EN ACTIONS EN 2017-2018

ÉVÈNEMENT

02 AU CŒUR DE LA RÉFORME

04 Démissionnaires : un nouveau dispositif d'indemnisation

05 Financement : exonération des cotisations salariales, quels enjeux ?

07 Allocations : principales propositions de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018

08 Projet de loi : un nouveau cadre de négociation

09 La nouvelle donne des contrats très courts

REPÈRES

10 L'UNÉDIC DANS L'ASSURANCE CHÔMAGE AUJOURD'HUI

ENTRETIEN AVEC VINCENT DESTIVAL, directeur général de l'Unédic

13 L'Unédic au cœur de l'Assurance chômage

AU QUOTIDIEN

16 CHIFFRES CLÉS 2017

18 SIX CHOSES À SAVOIR SUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

20 Une année de faits marquants

22 LA CONVENTION 2017 PREND SES MARQUES

23 L'essentiel de la convention 2017

25 Le CSP maintenu jusqu'à fin juin 2019

26 QUALITÉ DE SERVICE ET ÉQUITÉ DE TRAITEMENT

28 QUELS OBJECTIFS POUR PÔLE EMPLOI APRÈS 2018 ?

PERSPECTIVES

30 LES FINANCES DE L'UNÉDIC À L'APPROCHE DE L'ÉQUILIBRE

33 FINANCES COMPTE DE RÉSULTAT COMPARATIF

ÉDITORIAL

PATRICIA FERRAND
PRÉSIDENTE
DE L'UNÉDIC

A l'heure où nous mettons la dernière touche à ce rapport d'activité, une réforme de l'Assurance chômage est en cours d'examen par le Parlement.

Ces dix-huit derniers mois constituent assurément une période unique de l'histoire de l'Assurance chômage. Ils témoignent de l'engagement des partenaires sociaux et de l'Unédic pour répondre aux attentes des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises et pour assurer une gestion efficace de ce régime : assumer son rôle d'amortisseur économique et social et ses conséquences sur l'évolution de la dette en période de crise ; adapter les règles d'indemnisation aux transformations du travail. À ce titre, les choix assumés par les partenaires sociaux dans la convention d'assurance chômage d'avril 2017 participent pleinement au retour à l'excédent que nous anticipons à partir de l'année 2020. La période récente démontre également notre capacité de mobilisation et de proposition autour du projet du gouvernement qui a ouvert le débat sur de nouvelles évolutions de l'Assurance chômage. Les partenaires sociaux ont été unanimes dans leur choix de participer de manière constructive et responsable à cette réforme. L'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 porte d'ailleurs la marque du rôle déterminant de l'Unédic pour documenter les enjeux derrière les évolutions en débat, avec comme exemple emblématique la question de

l'ouverture à de nouveaux profils de démissionnaires.

Face au projet de réforme, les partenaires sociaux ont réaffirmé ensemble les principes fondamentaux de l'Assurance chômage, forts du bon ordre de marche actuel du régime lié aux décisions de négociation et à la rigueur de gestion démontrées ces deux dernières années, mais aussi sur l'ensemble des années de crise.

Enfin, en tant que gestionnaires de l'Assurance chômage, nous conservons le souci d'indemniser les salariés privés d'emploi dans les meilleures conditions, pour les sécuriser dans leur recherche d'emploi. Les travaux conduits pour comprendre les causes des versements d'allocations indues, puis les actions proposées pour limiter les situations de trop-perçus et verser l'allocation juste le plus tôt possible, illustrent cette préoccupation constante. À l'approche des 60 ans de l'Assurance chômage, les partenaires sociaux restent convaincus de la valeur ajoutée du paritarisme et du dialogue social dans la définition d'un service efficace et utile, attentif aux réalités du monde du travail et du chômage, et capable de répondre à de nouveaux enjeux.

ÉVÉNEMENT



© HAMILTON DE OLIVEIRA

Les partenaires sociaux se réunissent le 11 janvier 2018 au siège du Medef à Paris pour la première séance de négociation sur la réforme de l'Assurance chômage.

AU CŒUR DE LA RÉFORME

La réforme de l'Assurance chômage portée par le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a donné lieu à plusieurs mois de concertation puis de négociation entre partenaires sociaux, avec le soutien des experts de l'Unédic. Dans l'accord national interprofessionnel (ANI) relatif à la réforme de l'Assurance chômage du 22 février 2018, issu de ces travaux, les partenaires sociaux ont rappelé les principes auxquels ils tenaient en matière de financement et de gouvernance. Ils ont proposé de nouvelles mesures en matière d'indemnisation des salariés démissionnaires et, dans le prolongement de la convention d'avril 2017, initié un cycle de négociations de branches pour limiter le recours aux contrats courts.



Le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », portant sur la formation professionnelle, l'apprentissage et l'Assurance chômage, s'inscrit dans le cycle de réformes du marché du travail initiées par le gouvernement.

Un objectif de ce deuxième chantier social du quinquennat est de traduire, dans la loi, plusieurs promesses de la

campagne d'Emmanuel Macron, comme l'ouverture de l'Assurance chômage aux indépendants et aux salariés démissionnaires.

Pour engager cette réforme, l'exécutif a d'abord mené une phase d'échange avec les partenaires sociaux : entretiens du président de la République avec les principaux leaders syndicaux et patronaux le 12 octobre 2017, réception des partenaires sociaux cinq jours plus tard à Matignon par le Premier ministre Édouard Philippe, suivis d'entretiens bilatéraux des leaders syndicaux et patronaux avec les ministres du Travail et de l'Éducation Muriel Pénicaud et Jean-Michel Blanquer. Pour l'Assurance chômage, cela a abouti au lancement officiel, le 13 décembre 2017, de la concertation avec les partenaires sociaux lors d'une réunion multilatérale les invitant à négocier.

Six semaines de négociation

Un document d'orientation du gouvernement prévoit alors que trois des cinq grands thèmes de la réforme soient soumis à la réflexion des représentants des organisations syndicales et patronales : l'extension de l'Assurance chômage aux démissionnaires, aux indépendants et la lutte contre la précarité au travail.

Les partenaires sociaux décident alors de se saisir des deux autres thèmes – le contrôle des chômeurs et la réforme de la gouvernance de l'Assurance chômage – et démarrent la négociation sur la base d'un calendrier de cinq semaines, du 11 janvier au 15 février 2018, avec l'appui de l'expertise de l'Unédic.

Une ultime séance de négociation a finalement lieu le 22 février : elle se conclut par un accord national interprofessionnel (ANI) « relatif à la réforme de l'Assurance chômage », réponse des partenaires sociaux au « Programme de travail portant orientation sur la réforme de l'Assurance chômage » que leur avait transmis le ministère du Travail le 14 décembre 2017.

Cet accord (signé par 7 des 8 organisations qui l'ont négocié : les 3 organisations patronales – Medef, CPME et U2P – et 4 syndicats de salariés – CFDT, CFE-CGC, CFTC et FO – à l'exception de la CGT) prévoit notamment la création d'un droit à l'indemnisation pour les salariés démissionnaires ayant un projet d'évolution professionnelle et le lancement de négociations sectorielles dans l'ensemble des branches, sur l'emploi durable et la modération du recours aux contrats de travail courts.

Pour les travailleurs indépendants, l'accord du 22 février

plaide pour la mise en place d'un régime distinct, financé par l'impôt, dans la mesure où ils ne cotisent pas à l'Assurance chômage. Le texte prévoit toutefois la mise en place d'un groupe de travail sur la protection sociale des nouvelles formes de travail indépendant (comme les travailleurs des plateformes Uber, Deliveroo, etc.), pour proposer, avant fin 2018, des évolutions réglementaires. Concernant l'accompagnement et le contrôle des demandeurs d'emploi, les partenaires sociaux indiquent être « en attente des propositions du gouvernement ».

Le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », présenté en conseil des ministres par la ministre du Travail Muriel Pénicaud le 27 avril 2018, va reprendre et adapter plusieurs de ces propositions concernant l'Assurance chômage.

Enfin, sur l'évolution de la gouvernance et du pilotage de l'Assurance chômage, les partenaires sociaux expriment dans leur accord le souhait de voir préservé le pilotage paritaire du régime et demandent « une clarification des responsabilités ». Ainsi, ils y réaffirment les principes d'un « paritarisme utile » selon eux : la négociation paritaire en toute autonomie des règles d'indemnisation et des ressources nécessaires, et une gestion paritaire sans garantie financière de l'État à terme. Ils considèrent également qu'une réforme de la gouvernance nécessite de penser à « une meilleure articulation entre les politiques relevant de la solidarité et l'Assurance chômage, ce qui peut conduire à une évolution du financement (...) tout en conservant son caractère contributif ».

Des travaux préparatoires

Il faut dire que les partenaires sociaux avaient entamé dès l'été leurs travaux dans le cadre de leur groupe politique paritaire, réunissant les 8 organisations syndicales en charge du régime. Objectif : approfondir les questions évoquées lors de la dernière négociation d'assurance chômage du printemps 2017 et qui devaient être discutées logiquement lors de la concertation annoncée par le gouvernement à l'automne.

« Il s'agissait notamment pour les partenaires sociaux d'établir un diagnostic commun sur les propositions d'extension du régime à de nouveaux publics », confie Pierre Cavard, directeur des études et analyses de l'Unédic, dont l'équipe a apporté son expertise pour documenter les différents thèmes étudiés.

Le 12 juillet 2017, les partenaires sociaux réaffirment ainsi dans un communiqué commun, « leur sens des responsabilités et leur engagement dans la définition de la réglementation et dans la gestion de l'Assurance chômage ». Une responsabilité partagée qui se fonde sur la connaissance qu'ils ont du fonctionnement du marché du travail « au plus près des réalités de terrain », souligne le communiqué et sur « la réactivité » dont ils « ont su faire preuve à maintes reprises dans l'adaptation des règles d'indemnisation ». Dans ce communiqué, les partenaires sociaux insistent également ●●●

Démissionnaires : un nouveau dispositif d'indemnisation

En France, les démissions constituent le premier motif de fin de CDI (56 %) suivies des licenciements autres qu'économiques (22 %), des ruptures conventionnelles (14 %) et des licenciements économiques (8 %).

Une majorité de salariés démissionnaires quittent leur emploi parce qu'ils ont un autre contrat en vue : 40 % sont ainsi à nouveau en emploi (CDI ou CDD) seulement un mois après leur démission. Sur environ 1 million de démissions en 2016, moins de 210 000 ont donné lieu à une inscription à Pôle emploi : parmi elles, environ 65 000 salariés démissionnaires ont bénéficié d'une indemnisation. Au total, les allocataires ayant ouvert un droit à l'indemnisation par l'Assurance chômage après une démission représentaient jusqu'à présent chaque année environ 2 % du nombre total de personnes indemnisées.

En effet, un certain nombre de situations de démission de salariés dites légitimes sont déjà indemnisées par l'Assurance chômage, car assimilées à une privation involontaire d'emploi : par exemple, lorsqu'un salarié a démissionné pour créer son entreprise et voit son projet échouer lors des trois premières années ; ou encore lorsqu'un salarié a démissionné pour un nouvel emploi

et qu'il voit son contrat rompu par son nouvel employeur lors des trois premiers mois. Autres cas de figure « légitimes » ouvrant droit à l'indemnisation : la démission d'un salarié pour contraintes personnelles (déménagement en raison de la nouvelle activité professionnelle du conjoint ou de l'admission d'un enfant handicapé dans une structure d'accueil éloignée), la démission en raison du harcèlement et/ou de la violence physique de son employeur ou encore du non-paiement des salaires dus. Il existe une quinzaine de cas de démission considérés comme légitimes par l'Assurance chômage. Par ailleurs, un salarié démissionnaire qui, malgré ses efforts, n'a pas retrouvé d'emploi après quatre mois de recherche, peut demander à être indemnisé par l'Assurance chômage. Son effort de reclassement est examiné par Pôle emploi ou par des représentants des employeurs et des salariés en région.

Une extension de l'indemnisation pour un projet professionnel

L'accord des partenaires sociaux du 22 février 2018 a proposé un nouveau droit d'accès à l'indemnisation par l'Assurance chômage pour des salariés ayant un projet de reconversion professionnelle et qui ne

peuvent le réaliser en gardant leur emploi.

Dans ce nouveau droit, les négociateurs ont souhaité privilégier la sécurisation des salariés concernés.

Ils ont donc posé comme condition que la décision de démissionner soit préparée, afin de limiter le risque de surestimer la capacité à retrouver un emploi et donc de s'éloigner durablement du marché du travail.

La prise en charge par l'Assurance chômage est ainsi conditionnée par la validation, en amont de la démission, d'un projet de reconversion, la période d'indemnisation devant être totalement consacrée à la mise en œuvre de ce projet.

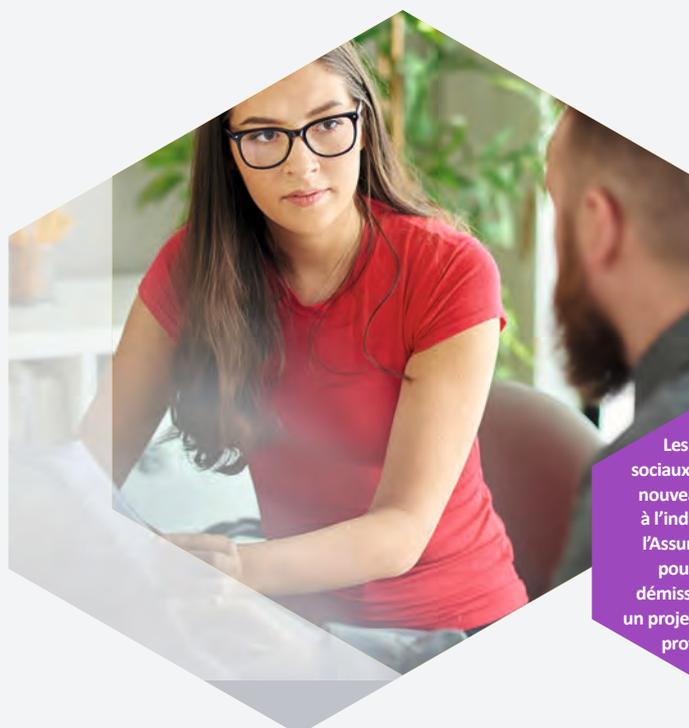
Ce droit, adapté dans le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », vise à favoriser les mobilités professionnelles choisies, dans des conditions de sécurité suffisantes, avec un niveau et une durée d'indemnisation selon les mêmes règles que le droit commun.

L'Unédic a chiffré l'hypothèse des partenaires sociaux figurant dans l'accord du 22 février 2018. Le dispositif prévu par l'accord est réservé aux salariés qui démissionnent pour mettre en œuvre un projet de reconversion nécessitant une formation qualifiante ou une formation complémentaire identifiée suite à une validation des acquis de l'expérience et ayant travaillé de façon continue au cours des sept dernières années.

Dans ce cas de figure, entre 14 000 et 23 000 personnes pourraient bénéficier de la mesure chaque année pour des dépenses supplémentaires chiffrées entre 180 et 330 millions d'euros en année pleine. Cette estimation tient compte de trois profils de bénéficiaires potentiels identifiés :

- les démissionnaires inscrits à Pôle emploi, qui n'étaient pas indemnisés et qui deviendraient indemnisables avec cette nouvelle mesure ;
- les démissionnaires qui ne s'inscrivaient pas jusque-là à Pôle emploi et qui s'inscriraient du fait de la nouvelle mesure ;
- enfin, les salariés en poste et qui démissionneraient du fait de leur possible indemnisation.

La mesure définie par le gouvernement dans le projet de loi (article 26) renvoie quant à elle aux futurs textes d'application en évoquant une « durée d'affiliation minimale de cinq années continues » et inclurait les projets de création d'entreprise. ●



© ISTOCK / STURTI

Les partenaires sociaux ont proposé un nouveau droit d'accès à l'indemnisation par l'Assurance chômage pour des salariés démissionnaires ayant un projet de reconversion professionnelle.

●●● sur leur « capacité à gérer un régime auquel ont été adossées nombre de dépenses qui ne relèvent pas directement de leur responsabilité ». Prenant ainsi publiquement la parole dans le contexte de la réforme annoncée de l'Assurance chômage, les partenaires sociaux se disent prêts à discuter d'une évolution du régime, tout en réaffirmant leur attachement « à ce que l'Assurance chômage demeure un régime d'assurance sociale, versant un revenu de remplacement et financé par des cotisations partagées entre salariés et employeurs, dont le niveau est fixé paritairement ». Parallèlement aux travaux menés par le groupe politique paritaire sur l'Assurance chômage, un groupe de travail se met en place en juin 2017 sur les premières orientations de la réforme mais cette fois au niveau gouvernemental en associant les différents services de l'État. « L'Unédic était invitée à ces travaux, ce qui nous a permis d'apporter notre expertise en établissant des diagnostics fondés pour aider à la décision et alerter sur les zones de doute », souligne Pierre Cavard.

Un socle de réflexion commun aux partenaires sociaux

Deux autres réunions du groupe politique paritaire ont lieu les 5 septembre et 10 octobre 2017 pour déboucher en décembre sur la présentation d'un document commun identifiant les principaux enjeux pour l'Assurance chômage de demain. Ce document évoque la nature et le



© JÉRÔME PRÉBOIS

« NOUS AVONS PU ALERTEUR SUR LES ZONES DE DOUTE ET JOUER NOTRE RÔLE D'EXPERT »

PIERRE CAVARD, DIRECTEUR DES ÉTUDES ET ANALYSES DE L'UNÉDIC

financement du régime, les enjeux liés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, aux contrats courts, aux transitions professionnelles, à la prise en compte d'autres statuts que le salariat, et la clarification des responsabilités dans la gestion du régime.

Ce « socle de réflexion pour une concertation utile », élaboré lui aussi avec l'appui technique des services de l'Unédic, expose ainsi les réflexions des parte- ●●●

FINANCEMENT

Exonération des cotisations salariales : quels enjeux ?

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a mis en place, à titre transitoire, une exonération des contributions salariales à l'Assurance chômage pour l'année 2018 à compter du 1^{er} janvier. Dès l'automne 2017, les équipes de l'Unédic ont dû anticiper et organiser ce nouveau mode de financement.

« Il s'agissait d'un enjeu majeur pour l'Unédic, avec l'obligation de sécuriser 9,5 milliards d'euros de recettes sur un total de contributions salariales estimé pour l'année 2018 à environ 14 milliards d'euros », explique Cédric Stucky, directeur comptabilité et gestion de l'Unédic. L'exonération de cotisations salariales a été prévue en deux temps : partielle au 1^{er} janvier (1,45 %), puis totale au 1^{er} octobre 2018 (2,40 %), l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) devant compenser à l'euro/l'euro cette exonération via l'affectation d'une partie du produit de la TVA. « L'Acos, qui est l'opérateur de recouvrement de 95 % des cotisations salariales, doit également compenser l'exonération salariale pour les autres opérateurs, notamment la Mutualité sociale agricole et Pôle emploi pour les expatriés et les intermittents du spectacle, note Cédric Stucky. Il a fallu aller très vite, en l'espace de seulement trois mois, pour mesurer les impacts financiers de la décision gouver-

nementale et organiser le nouveau financement, en nous rapprochant des opérateurs. »

Trois conventions ont été signées avec l'Acos, la CCMSA et Pôle emploi. « Nous devons à la fois, nous assurer de la neutralité financière de la mise en place du dispositif en conservant la dynamique du financement de l'Assurance chômage avec le suivi de la masse salariale sous-jacente, mais aussi intégrer la logique des opérateurs pour limiter le nombre de flux et d'opérations, explique Cédric Stucky. Nous avons pour cela mis en place un système d'acomptes mensuels versés le 5 et le 15 de chaque mois avec une régularisation intervenant le mois suivant sur la base des cotisations réelles. Nous avons l'obligation de conserver le même rythme de trésorerie pour que l'Assurance chômage reste en capacité de payer les demandeurs d'emploi dans les cinq premiers jours du mois. Le système devait être le plus efficace possible, à défaut nous aurions dû recourir à des emprunts de court terme pour compenser l'absence de trésorerie. »

À partir de 2019, le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », propose de remplacer les contributions chômage salariales par une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) affectée à l'Unédic.



●●● naires sociaux sur les évolutions envisageables et rappelle les principes fondamentaux sur lesquels une réforme du régime pourra s'appuyer.

« La situation de l'emploi dans notre pays évolue sans cesse, et nécessite par conséquent une adaptation continue du régime d'assurance chômage dans une logique de facilitation du retour à l'emploi durable », estiment les partenaires sociaux. À la veille du démarrage de la concertation sur l'évolution de l'Assurance chômage annoncée par le gouvernement, ils rappellent leur « volonté de prendre toute leur part aux discussions à venir » et considèrent que les débats doivent se poursuivre dans un cadre multilatéral. « Que ces discussions prennent la forme d'une concertation avec l'État ou d'une négociation paritaire, elles devront d'abord permettre d'échanger sur le diagnostic et les objectifs poursuivis par l'ensemble des acteurs, pour aborder ensuite tous les sujets de manière ouverte, constructive et approfondie », insistent les partenaires sociaux.

L'expertise de l'Unédic mise à contribution

Tout au long des travaux du groupe politique paritaire puis lors de la négociation du début d'année 2018, les services de l'Unédic sont intervenus pour documenter les évolutions en débat et en éclairer les enjeux.

« Dès l'été 2017, nous nous sommes attachés à anticiper les besoins des partenaires sociaux, en particulier sur les démissionnaires », explique Pierre Cavard.

L'Unédic a lancé des enquêtes et réalisé des chiffrages. « Nous n'avions pas beaucoup de données sur les personnes susceptibles de démissionner de leur emploi

pour mener à bien un projet professionnel et qui entrent dans le cadre d'une extension du champ de l'indemnisation, souligne Odile Muller, responsable du département aide à la décision. Qui sont-ils ? Combien sont en situation d'aller jusqu'au bout de leur choix pour réaliser leur projet ? Le chiffrage d'une telle mesure s'avérait délicat faute de précédent et de source d'information. » Pour mener à bien sa mission, la direction des études et analyses de l'Unédic va mobiliser trois approches complémentaires afin d'évaluer le nombre de salariés potentiellement concernés et le coût d'une telle mesure pour l'Assurance chômage.

Une enquête en ligne auprès de 5 000 salariés en CDI permet de cerner les souhaits de mobilité, la nature des projets professionnels et les démarches concrètement engagées. Parallèlement, l'Unédic réalise des entretiens avec les opérateurs de l'accompagnement de projet (Apec, Fongecif) pour bénéficier de leur expérience quant au délai d'élaboration et à la réalisation effective des projets. Enfin, une analyse de trajectoires similaires prises en charge par l'Assurance chômage – celles des ruptures conventionnelles suivies de formations – va servir de repère pour évaluer la durée nécessaire d'une prise en charge et le niveau d'allocation à mobiliser. Au terme de ce travail d'analyse, trois profils de bénéficiaires potentiels vont être identifiés parmi les salariés en poste, les démissionnaires et les demandeurs d'emploi.

In fine, les travaux de l'Unédic ont permis de chiffrer l'hypothèse des partenaires sociaux figurant dans l'accord du 22 février (*lire p. 7*) et de fonder l'approche du gouvernement dans le cadre du projet de loi. ●●●

Principales propositions de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018

Une allocation d'aide au retour à l'emploi « projet » pour les démissionnaires

L'accord crée un droit à l'indemnisation pour les salariés démissionnaires, à condition que la décision de démissionner soit préparée et accompagnée d'un projet d'évolution professionnelle. Cette proposition vise à sécuriser les personnes concernées et à leur garantir les meilleures conditions possibles pour un retour à l'emploi. L'allocation d'aide au retour à l'emploi « projet » serait accessible aux personnes ayant au moins sept ans d'affiliation continue à l'Assurance chômage, et qui ne peuvent réaliser leur projet de reconversion sans démissionner de leur emploi.

Prise en compte de la situation des travailleurs indépendants

Les partenaires sociaux estiment qu'un régime public financé par l'impôt, ouvert à tous les indépendants et distinct de l'assurance chômage des salariés, pourrait prévoir le versement d'une prestation spécifique. L'accord propose la mise en place d'un groupe de travail des partenaires sociaux sur la protection sociale des nouvelles formes de travail indépendant, dont les conclusions seront rendues avant fin 2018.

Lutte contre le recours aux contrats de travail de courte durée

L'accord prévoit le lancement de négociations sectorielles dans l'ensemble des branches, sur l'emploi durable et la modération du recours aux contrats de travail d'un mois et moins, dont l'aboutissement est attendu au plus tard fin 2018. Il rappelle les évolutions apportées au calcul des droits avec la convention d'assurance chômage 2017,



© ISTOCK/ LUMINASTOCK

pour assurer l'équité de l'indemnisation et sécuriser des salariés, quelle que soit la durée des contrats perdus. Il souligne enfin la nécessité d'un accompagnement adapté pour permettre aux personnes qui alternent périodes d'emploi et de chômage d'accéder à l'emploi durable.

Renforcement du contrôle des chômeurs

Dans le cadre de la prochaine convention liant l'État, l'Unédic et Pôle emploi, les partenaires sociaux entendent poursuivre « l'approche personnalisée actuellement retenue en matière d'accompagnement et de contrôle » des demandeurs d'emploi dans une logique de remobilisation.

Ce que dit le projet de loi

Pour les démissionnaires, le projet de loi reprend la logique de l'accord du

22 février et l'adapte : il ouvre l'allocation à partir de cinq ans d'affiliation continue et l'étend aux projets de création d'entreprise.

Le projet de loi introduit pour les travailleurs indépendants en cessation d'activité, une prestation forfaitaire versée pendant une période fixe et financée par le régime d'assurance chômage, selon des conditions spécifiques.

Le projet de loi donne la possibilité à l'État de revoir les règles de l'Assurance chômage par décret, si les résultats des négociations de branche sont jugés insuffisants. Ainsi, des règles de minoration et de majoration des contributions employeurs et les conditions de cumul de l'allocation avec le salaire d'une activité réduite pourraient être déterminées par décret.

Quant au contrôle et à l'accompagnement, le gouvernement propose de revoir le barème et les modalités de sanction, les critères de l'offre raisonnable d'emploi, et de tester un journal de bord pour le demandeur d'emploi. ●

●●● Contrats courts : des négociations au niveau des branches

Un autre grand chantier de la concertation puis de la négociation entre partenaires sociaux concernait les contrats courts (*lire p. 9*). « C'est un dossier délicat qui suppose de faire des simulations précises à partir de données détaillées », constate Odile Muller. L'Unédic a notamment cherché à repérer les secteurs d'activité les plus concernés par les contrats de travail de moins d'un mois, à partir d'indicateurs précis.

Différents travaux menés sur les pratiques de recrutement et la réembauche ont aidé à définir et décrire les relations de travail suivies – plusieurs embauches successives en contrat de courte durée chez le même employeur – pour mesurer leur poids dans le marché du travail, qui varie sensiblement selon le secteur d'activité. « Nous voulions comprendre d'où vient le morcellement contractuel de la relation de travail, note Pierre Cavard, car les contrats courts se multiplient, mais les relations entre un employeur et un salarié demeurent souvent durables, et se traduisent par des réembauches multiples du même salarié par le même employeur. Nous avons cherché pour cela à identifier les secteurs les plus touchés par la multiplication des contrats courts et très courts. » Dans cette logique, l'accord du 22 février demande aux organisations représentatives de chaque secteur d'ouvrir des négociations de branche dont l'objectif principal est de déterminer les moyens de développer l'installation durable dans l'emploi et d'éviter les risques d'enfermement dans des situations de précarité. « Ces négociations doivent permettre d'abord d'établir un diagnostic quan-

titatif et qualitatif des situations de recours aux contrats de moins d'un mois, CDD et intérim, avec l'appui des services de l'Unédic, explique Pierre Cavard. Ce travail a été lancé dès le printemps 2018. » Ensuite, selon les spécificités propres à chaque branche, l'accord du 22 février précise que la réflexion portera sur la mise en place de mesures permettant de modérer le recours à ces contrats et d'allonger la durée d'emploi d'une part, de modifier l'organisation du travail et la gestion de l'emploi d'autre part. Le groupe de suivi paritaire, mis en place au niveau interprofessionnel, appréciera le résultat des négociations au plus tard le 31 décembre 2018 après un bilan d'étape réalisé avant le 31 juillet 2018.

Une expertise élargie de l'Unédic

Tout le travail d'expertise réalisé par l'Unédic pour les partenaires sociaux, particulièrement lors de la négociation de la convention d'assurance chômage en 2017 et surtout au cours des dix-huit derniers mois dans la perspective de la réforme de l'Assurance chômage, a permis de préciser le diagnostic. « Nous sommes progressivement passés d'une vision centrée sur les personnes indemnisées à une vision étendue au marché du travail et à l'étude des trajectoires entre emploi et chômage des personnes sur plusieurs années, précise Pierre Cavard. Travailler pour les branches nous amènera à travailler aussi sur les pratiques de gestion de la main-d'œuvre. »

Désormais, l'expertise de l'Unédic peut être mobilisée pour alimenter avec profit d'autres réflexions d'intérêt public, par exemple sur la formation professionnelle ou les relations contractuelles de travail. ●

PROJET DE LOI

Un nouveau cadre de négociation

Le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » vise à renforcer le rôle de l'État dans la détermination des règles d'indemnisation du chômage, qui demeurent dans le champ de la négociation nationale interprofessionnelle (*voir p. 13 du dossier Repères*).

L'article 32 prévoit ainsi que le Premier ministre transmet désormais aux partenaires sociaux un document de cadrage des négociations des accords d'assurance chômage pour instituer une nouvelle convention ou modifier par avenant la convention existante. Ce document « précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage ».

Chaque année, avant le 30 septembre, le gouvernement doit transmettre au Parlement et aux partenaires sociaux un document public sur la situation financière de l'Assurance chômage, qui précise notamment les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme. Un mécanisme est désormais envisagé pour assurer, si l'État le demande, la correction d'éventuels écarts entre la trajectoire financière du régime et celle arrêtée par les partenaires sociaux dans leur accord, ou encore dans l'hypothèse où la trajectoire

financière décidée par le législateur dans le cadre des lois financières évoluerait de manière significative. Ce mécanisme implique que l'État transmette aux partenaires sociaux un nouveau document de cadrage. À noter que les procédures d'agrément des accords d'assurance chômage jusqu'alors confiées au ministre en charge de l'Emploi, incombent désormais au Premier ministre.

Une période dérogatoire jusqu'au 30 septembre 2020

Jusqu'à la fin de la convention d'assurance chômage actuellement en vigueur, soit le 30 septembre 2020, le projet de loi prévoit une phase dérogatoire. Le gouvernement fixerait ainsi par décret les nouvelles règles concernant les démissionnaires et les travailleurs indépendants, afin de les rendre effectives rapidement, sans nécessiter de modifier la convention d'assurance chômage en vigueur. Par ailleurs, le projet de loi réserve la possibilité à l'État de modifier certaines règles de l'Assurance chômage, si les résultats des négociations de branches prévues pour lutter contre la précarité sont jugés insuffisants. Dès lors, les mesures sur la minoration et la majoration des contributions des employeurs et celles sur le versement des allocations en cas d'activité pourront être déterminées par décret. ●

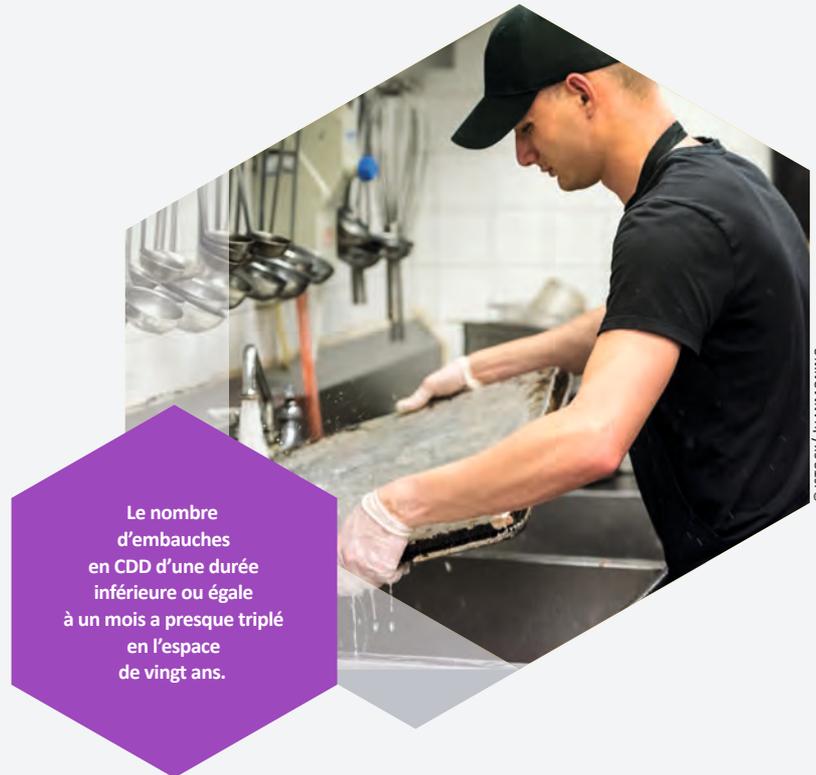
La nouvelle donne des contrats très courts

L'évolution la plus remarquable du marché du travail des vingt dernières années est la hausse des embauches de salariés en contrats très courts.

Certes, la répartition entre les différentes formes d'emploi est restée globalement stable sur cette période, avec des CDI (contrats à durée indéterminée) continuant de représenter environ 80 % des formes d'emploi des actifs contre 10 % pour les contrats à durée limitée (CDD et intérim) et 10 % pour l'activité non salariée. Mais dans le même temps, des relations de travail fragmentées se sont développées : le nombre d'embauches en CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois a presque triplé, ces embauches représentant aujourd'hui 69 % du total hors intérim. En outre, les deux tiers des CDD de moins d'un mois correspondent à des relations durables établies entre un même salarié et un même employeur, sous la forme de réembauches entrecoupées de périodes de chômage, et ce, sur des périodes pouvant atteindre plusieurs années. Une situation d'emploi qui concerne chaque année environ 400 000 personnes et qui est insatisfaisante, à plusieurs titres. Pour les salariés, alterner contrats très courts et chômage rend difficile l'accès au logement, au crédit, à la formation, ou encore l'organisation de la garde des enfants. Cette situation peut enfermer les personnes concernées, qui occupent souvent des emplois peu qualifiés, dans une situation durable de précarité professionnelle, voire personnelle. La sortie de cette situation vers un emploi durable est d'autant plus difficile que les intéressés passent une grande partie de leur temps disponible à la recherche du prochain contrat court.

Pour les employeurs, le recours répété aux contrats très courts peut permettre d'ajuster la main-d'œuvre à l'intensité de l'activité ou aux aléas de la disponibilité des équipes permanentes, au meilleur coût. Mais cette situation peut être insatisfaisante au regard des besoins en compétences ou de la qualité du produit ou du service proposé.

Entre 2000 et 2017, le nombre d'embauches en CDD de moins d'un mois a augmenté de 165 %. Cette augmentation est surtout portée par quelques secteurs d'activité : hébergement médico-social et action sociale sans hébergement ;



Le nombre d'embauches en CDD d'une durée inférieure ou égale à un mois a presque triplé en l'espace de vingt ans.

hébergement et restauration ; arts, spectacles et activités récréatives ; activités de services administratifs et de soutien. Depuis 2000, les missions d'intérim de moins d'un mois ont également augmenté mais de façon moins soutenue (+ 25 % de 2000 à 2016) et plus irrégulière, en lien avec la conjoncture.

Si l'on prend en compte les CDD et les missions d'intérim de courte durée, 11 secteurs d'activité représentent actuellement plus de 80 % du volume des contrats de moins d'un mois.

Des négociations au sein des branches professionnelles

L'Assurance chômage a vocation d'une part à sécuriser le revenu des personnes qui perdent leur emploi et d'autre part à favoriser leur retour à l'emploi durable. Or, l'alternance de contrats très courts et de chômage tend à enfermer les personnes dans des situations de précarité. C'est pourquoi les partenaires sociaux ont demandé, dans l'accord du 22 février, l'ouverture de négociations de branches ayant pour objectif principal de « déterminer les moyens de développer l'installation durable dans l'emploi ». Les branches professionnelles doivent établir

avec l'aide de l'Unédic, un **diagnostic quantitatif et qualitatif des situations de recours aux contrats de moins d'un mois**.

Dès avril 2018, l'Unédic a proposé aux branches professionnelles de leur fournir des indicateurs sur leur utilisation des contrats courts : l'évolution de leur recours aux contrats courts au cours des dernières années, les relations entre employeurs et salariés constituées de contrats courts et le profil des salariés qui travaillent sous contrats courts.

Il s'agit ensuite, selon les spécificités propres à chaque branche, de réfléchir aux mesures permettant à la fois de modérer le recours à ces contrats courts, d'allonger la durée d'emploi et de modifier pour cela l'organisation du travail.

L'appréciation du résultat de ces négociations sera faite par un groupe de suivi paritaire interprofessionnel, au plus tard le 31 décembre 2018 avec un premier bilan d'étape au 31 juillet 2018. Si les mesures prises par les branches étaient jugées insuffisantes, l'exécutif propose de revoir par décret les modalités de cumul entre allocation et salaire au premier semestre 2019, après concertation avec syndicats et patronat, ainsi que les taux de contribution. ●

L'UNÉDIC DANS L'ASSURANCE CHÔMAGE AUJOURD'HUI



L'ENTRETIEN

VINCENT DESTIVAL, DIRECTEUR GÉNÉRAL

« DES ACTEURS
RESPONSABLES ET
CONSTRUCTIFS »

Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, explique le rôle qu'elle a joué dans le processus de concertation entre les partenaires sociaux et le gouvernement dans le cadre du projet de réforme de l'Assurance chômage porté par ce dernier. L'occasion de faire le point sur les priorités de l'Unédic des prochains mois.

Comment l'Unédic est-elle intervenue dans le processus de réforme de l'Assurance chômage portée par le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » ?

Vincent Destival : Depuis mai 2017, soit la période correspondant à l'élaboration de la réforme, il a fallu piloter l'Unédic sur deux plans. Nous devions à la fois accompagner les partenaires sociaux dans leur réflexion et dans l'élaboration de leurs propositions et être présents également auprès des équipes de l'Unédic pour leur expliquer ce qui était en train de se passer et anticiper les prochaines étapes.

Comment avez-vous accompagné les partenaires sociaux dans cette période cruciale ?

V. D. : Dès le départ, les partenaires sociaux ont fait le choix de se positionner en acteurs responsables et constructifs face au projet de réforme du gouvernement. Pour cela, ils se sont rapidement organisés dans le cadre de leur groupe paritaire politique, pour travailler de façon proactive. Il y a eu des réunions régulières, avec un premier temps fort en juillet 2017 où l'Unédic a présenté un certain nombre de documents pour problématiser les grands thèmes de la réforme, recenser les questions autour des démissions, des indépendants, de la gouvernance et du financement de l'Assurance chômage. Ainsi dès le mois de juillet, nous avons identifié l'essentiel des questions qui seraient au cœur de la future négociation. Le point d'aboutissement de ces travaux a été le « socle de réflexion », un document paritaire publié en décembre 2017 dans lequel les partenaires sociaux exprimaient leur perception des différents sujets de la réforme, les principes auxquels ils tenaient, la valeur ajoutée d'un régime assurantiel et les atouts d'une gestion paritaire. Ensuite avec le programme de travail du gouvernement et la négociation de janvier à février, nous sommes entrés dans un schéma un peu plus classique d'accompagnement des partenaires sociaux par l'Unédic. Autre élément important au cours de cette période, le travail effectué avec les équipes gouvernementales. Le ministère du Travail a en effet mis en place, avant l'été 2017, un groupe de travail pour documenter les différents sujets de réforme. Il nous a demandé d'y participer. Les partenaires sociaux avaient donné mandat à l'Unédic pour veiller à ce que les méthodes d'évaluation de l'impact de nouveaux dispositifs soient partagées, ce qui était déjà en soi un objectif ambitieux, mais nécessaire pour permettre aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux de discuter des hypothèses et des solutions sur les mêmes bases.

Quels travaux, réalisés par l'Unédic au cours de cette période, vous semblent particulièrement importants ?

V. D. : Nous étions conscients que le sujet des démissions était pour nous complètement vierge



© JÉRÔME PRÉBOIS

IL FALLAIT ACCOMPAGNER LES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LEUR RÉFLEXION ET L'ÉLABORATION DE LEURS PROPOSITIONS.

et nous nous sommes donc attachés à collecter des données supplémentaires pour mettre des chiffres sur des idées. Nous avons effectué deux enquêtes sur les démissions, l'une en août 2017, l'autre en janvier 2018, pour comprendre quel était le rapport des salariés à la démission et à leur projet professionnel afin de construire des bases de connaissances qui permettraient de dimensionner ces problématiques, d'anticiper et d'estimer les effets d'une telle mesure, sans précédent. Les résultats ont permis d'éclairer à la fois la négociation des partenaires sociaux et le groupe de travail du ministère.

Quand on s'intéresse à des situations qui ne sont pas couvertes, il faut se doter d'outils d'analyse et d'exploration un peu atypiques, un peu inhabituels, il faut faire preuve de créativité. Le travail que nous avons réalisé sur les démissions est à cet égard très illustratif pour poser correctement les questions.

Comment avez-vous échangé avec vos équipes sur le projet de réforme du gouvernement ?

V. D. : La ligne directrice était assez simple : il s'agissait de parler directement aux équipes de façon fréquente et de parler vrai, ne pas cacher les risques, mais ne pas les amplifier non plus ●●●

●●● et montrer ce qui était fait pour maîtriser ces risques et rendre possible une solution qui soit favorable à la fois au paritarisme et à l'Unédic. Tout au long de la phase de concertation, il y a eu des signaux importants pour les équipes qui ont vu que les partenaires sociaux parlaient toujours d'une seule voix. La crainte d'une étatisation du système, et donc d'une disparition possible de l'Unédic, a été écartée début mars, quand la ministre du Travail a réaffirmé clairement le rôle des partenaires sociaux dans l'Assurance chômage.

Quelles sont les questions qui demeurent à l'heure du débat parlementaire sur le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » qui réforme l'Assurance chômage ?

V.D. : Le débat parlementaire va sans doute remettre en lumière les interrogations des partenaires sociaux. La principale question qu'ils se posent tient à leur véritable responsabilité dans la future organisation, d'une part du point de vue de leur responsabilité financière, d'autre part du point de vue réglementaire. Le projet de loi modifie la structure de financement de l'Assurance chômage avec un tiers du financement qui viendrait désormais d'une quote-part de CSG, donc qui relèverait d'un vote annuel dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale. Dans le même temps, on confie à l'Unédic, aux partenaires sociaux, la responsabilité d'une trajectoire financière. Comment établir une trajectoire financière pluriannuelle quand un tiers des recettes fait l'objet d'un vote annuel ? En quoi consiste la responsabilité des partenaires sociaux dans ce cadre ? Le texte du projet de loi ne répond pas complètement à cette question. L'autre interrogation des partenaires sociaux concerne le volet réglementaire. Le projet de loi indique que, jusqu'à septembre 2020, l'État pourrait modifier les règles d'indemnisation par décret. Ensuite, les partenaires sociaux fixeront à nouveau les règles par négociation, mais selon un document de cadrage du gouvernement. Quel sera ce modèle de fonctionnement dès lors que l'État entend cadrer la négociation des partenaires sociaux ? Jusqu'où ira ce cadrage ? Avec quel niveau de précision ? La réponse est difficile à anticiper et tiendra sans doute dans la mise en œuvre pratique de ce nouveau mode de fonctionnement.

Concrètement, que change cette réforme de l'Assurance chômage pour l'Unédic ?

V.D. : La loi va forcément changer des choses et, une fois qu'elle sera votée, nous verrons à quelles adaptations procéder. Mais dans l'immédiat, nous avons déjà des questions qui s'imposent à nous du fait du projet de loi et de l'accord paritaire du 22 février dernier. Cet accord appelle à des négociations de branches sur le recours aux contrats courts et il demande à l'Unédic d'être en appui des branches pour les aider à faire un diagnostic. Le projet de loi indique qu'un certain

nombre de mesures pourraient dépendre du résultat de ces négociations de branches. Il y a donc là un enjeu extrêmement important pour les partenaires sociaux et pour l'Unédic. Nous proposons une offre de services pour aider ces branches à documenter leurs négociations. Le projet de loi questionne par ailleurs les conditions dans lesquelles il est possible de cumuler les allocations avec un salaire. Des évolutions importantes ont été apportées par la convention d'avril 2017 et il faudra que nous puissions donner assez vite une première appréciation de leurs effets. Et la loi, une fois votée, se traduirait par deux séries de décrets pour l'Assurance chômage : d'abord pour les mesures d'indemnisation des démissionnaires et des indépendants, puis, éventuellement, pour les mesures sur les contrats courts et le cumul allocation-salaire. Nous organiserons alors avec les services de l'État et Pôle emploi, la mise en œuvre de ces décrets pour que les choses fonctionnent le mieux possible. ●

LES 6 MISSIONS DE L'UNÉDIC

- 1 CONSEIL** et aide à la décision auprès des négociateurs.
- 2 TRADUCTION** des décisions des négociateurs dans des textes juridiques pour sécuriser leur application.
- 3 GESTION** financière du régime et garantie du versement des allocations.
- 4 PÉDAGOGIE** des mesures en vigueur, de leurs évolutions et du fonctionnement du système d'indemnisation.
- 5 PILOTAGE** de la mise en œuvre des règles avec les opérateurs de l'Assurance chômage, les organismes chargés de la collecte des contributions et du versement des allocations. L'Unédic s'assure de la bonne application des règles.
- 6 ÉVALUATION** des mesures créées par les partenaires sociaux, pour alimenter leur réflexion sur l'évolution du système.



© JÉRÔME PRÉBOIS

L'UNÉDIC AU CŒUR DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Les partenaires sociaux sont responsables de l'Assurance chômage, de sa négociation à sa gestion. Ils pilotent ce régime de protection sociale au sein de l'Unédic, qui éclaire les négociateurs et veille à la bonne application de leurs décisions. Le point sur le rôle de l'Unédic et des partenaires sociaux avant le vote de la réforme.

Les organisations représentatives des employeurs et des salariés ont créé, en août 1958, un système de protection contre la privation involontaire d'emploi, et signé, à l'issue d'une négociation, la première convention d'assurance chômage. La loi a chargé les partenaires sociaux de garantir le bon fonctionnement de ce régime assurantiel dont ils assurent la gestion et le financement. Depuis, ils négocient de façon régulière pour parvenir à un accord politique, fixant les objectifs et les principes d'assurance chômage pour deux ou trois ans, en tenant compte du marché du travail et de la situation économique et sociale, de façon à faire jouer à l'Assurance chômage un rôle d'amortisseur social face à la conjoncture. L'accord ainsi obtenu sert de base à une convention

établie par les services juridiques de l'Unédic, avant d'être agréée par l'État qui rend les règles obligatoires et applicables.

La convention et le règlement d'assurance chômage détaillent les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi, le taux des contributions des salariés et des employeurs, les conditions d'ouverture des droits des allocataires, le montant et la durée des allocations, la nature des aides à la reprise d'emploi, etc.

Une gestion paritaire et autonome

Pour gérer l'Assurance chômage, les partenaires sociaux, conformément à la loi, ont fondé, en août 1958, l'Unédic, une association loi 1901, organisme paritaire de droit privé.

Huit organisations syndicales et patronales gèrent l'Assurance chômage au sein de l'Unédic: ●●●

LES MEMBRES DU BUREAU DE L'UNÉDIC

JUIN
2018



1. PRÉSIDENTE
Patricia Ferrand,
CFDT

**2. 1^{ER} VICE-
PRÉSIDENT**
Éric Le Jaouen,
Medef

**3. 2^E VICE-
PRÉSIDENT**
Éric Courpotin, CFTC

**4. 3^E VICE-
PRÉSIDENT**
Jean-Michel Pottier,
CPME

5. TRÉSORIER
Patrick Liébus,
U2P

6. TRÉSORIER ADJOINT
Jean-François Foucard,
CFE-CGC

7. ASSESSEUR
Michel Beaugas,
FO

8. ASSESSEUR
Denis Gravouil,
CGT

9. ASSESSEUR
Élisabeth Tomé-Gertheinrichs,
Medef

10. ASSESSEUR
En attente de désignation

•••• pour les salariés : la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC, la CGT et FO ;

• pour les employeurs : la CPME, le Medef et l'U2P.

L'Unédic conseille les partenaires sociaux pendant la négociation pour éclairer leurs décisions puis pour les mettre en œuvre. Cela exige notamment de veiller à l'application des règles et à la qualité des services auprès des demandeurs d'emploi, salariés et employeurs ; de financer les allocations au meilleur coût en cas de déficit ; de garantir la clarté et la transparence ; de donner accès à l'information pour tous ; d'évaluer les mesures négociées. Cet ensemble de missions contribue à alimenter la réflexion et le débat public pour faire évoluer le système d'assurance chômage afin qu'il soit toujours en phase avec son époque.

Pour gérer l'Assurance chômage, l'Unédic agit au

cœur du Service public de l'emploi car elle pilote la mise en œuvre des règles par différents opérateurs. En effet la loi délègue les activités opérationnelles de collecte des cotisations, d'inscription des demandeurs d'emploi et d'indemnisation à deux principaux opérateurs : l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale, caisse nationale du réseau des Urssaf) et Pôle emploi.

Les instances de l'Unédic

Les représentants des employeurs (CPME, Medef, U2P) et des salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO) siègent dans les mêmes proportions au sein du Conseil d'administration et du Bureau de l'Unédic.

Le Conseil d'administration décide des grandes orientations de l'Unédic, valide sa stratégie financière, vote les évolutions du montant des

L'UNÉDIC EN CHIFFRES

111 salariés fin 2017.



64 %
de femmes



36 %
d'hommes

83 % de cadres
ou cadres dirigeants.

1 doctorant en contrat
Cifre (Convention
industrielle de formation
pour la recherche)
et 2 contrats de
professionnalisation

55 % environ des salariés
ont suivi une formation au
cours de l'année.

43 ans d'âge moyen
(de 25 à 65 ans).

11 ans d'ancienneté
à l'Unédic en moyenne.

allocations, élit le Bureau et le président pour deux ans. Ce dernier est alternativement choisi entre les collègues employeurs et salariés. Il préside les réunions du Conseil d'administration et du Bureau. Le Conseil d'administration se réunit deux fois par an et approuve les comptes de l'Assurance chômage. Le Bureau, qui se réunit une fois par mois, suit la bonne application de la réglementation d'assurance chômage. Il prend toute décision de gestion la concernant, veille au bon fonctionnement de l'Unédic et nomme son directeur général. Trois fois par an, il adopte les prévisions de recettes et de dépenses de l'Unédic pour anticiper ses besoins de financement.

Un contrôleur général, économique et financier participe aux réunions du Conseil d'administration et de l'Unédic à titre consultatif : il assure la liaison avec les pouvoirs publics.

Des instances paritaires en région

En région, les partenaires sociaux, responsables de l'Assurance chômage, interviennent dans les instances paritaires régionales (IPR) qui se réunissent au sein des directions régionales de Pôle emploi. L'Unédic et Pôle emploi en assurent conjointement l'animation et l'appui. Ces instances veillent à la bonne application de la convention d'assurance chômage, elles en suivent la mise en œuvre et alimentent les rapports sur la réglementation réalisés par l'Unédic à l'attention des partenaires sociaux. En cas de difficulté d'interprétation de la réglementation d'assurance chômage, les IPR jouent un rôle de veille et alertent l'Unédic.

Les IPR statuent également sur les situations individuelles nécessitant un examen particulier (départ volontaire d'un emploi, appréciation des rémunérations majorées, de certaines conditions d'ouverture de droit, par exemple). ●

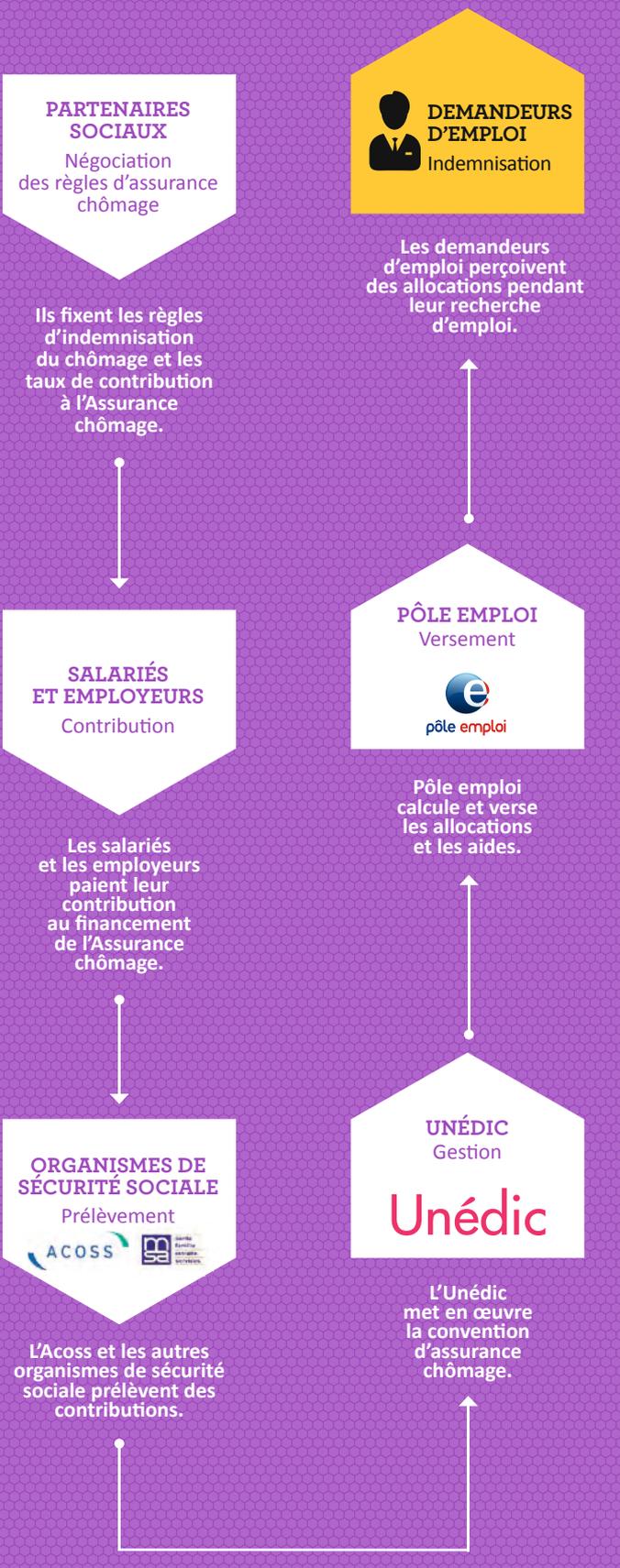
UNE ÉQUIPE DE DIRECTION RESSERRÉE

L'équipe de direction de l'Unédic met en œuvre les décisions du Bureau en s'appuyant sur les services de l'Unédic, pilotés par Vincent Destival, directeur général.

LES SEPT DIRECTIONS DE L'UNÉDIC

Direction des affaires juridiques;
 Direction des études et des analyses;
 Direction des finances et de la trésorerie;
 Direction de la gestion et de la comptabilité;
 Direction de l'information et de la communication;
 Direction de la maîtrise des risques et de la performance;
 Direction des ressources humaines et des services généraux.

QUI FAIT QUOI DANS L'INDEMNISATION PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE ?



LES CHÔMEURS COUVERTS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

17,1

millions de **salariés**
affiliés à l'Assurance
chômage (fin 2017)*.

*Estimation France métropolitaine



1,6

million d'**employeurs**
cotisent à l'Assurance
chômage*.

*Chiffre 2016



Dont **2,5** millions de personnes qui
bénéficient de l'allocation d'**Aide au retour à
l'emploi (ARE)** (31,5 Md€ versés).

2,7 millions
de demandeurs d'emploi
indemnisés par l'Assurance
chômage chaque mois.

355 000
personnes indemnisées
pendant leur formation au cours de l'année
2017 ; **1,5 Md€** versés au titre
de l'ARE-Formation.



des demandeurs
d'emploi
sont **couverts**
par l'Assurance
chômage.



des demandeurs
d'emploi
sont **indemnisés**
par l'Assurance
chômage.

661 000

C'est le nombre
de rechargements
de droits en 2017,
soit 640 00 personnes.

57 000

bénéficiaires chaque
mois du Contrat
de sécurisation
professionnelle (CSP),
soit 1,5 Md€ versés.

Source : Pôle emploi, « Taux de couverture par l'indemnisation des demandeurs d'emploi :
situation au 31 décembre 2017 », France métropolitaine.

1,7 million

d'allocataires travaillent chaque mois tout en cherchant un emploi. Parmi eux, 865 000 cumulent allocation et salaire chaque mois, soit 51 % des allocataires en emploi.

Près de 40 000

C'est le nombre de nouveaux projets soutenus en 2017 par l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (Arce), soit 493 millions d'euros versés.



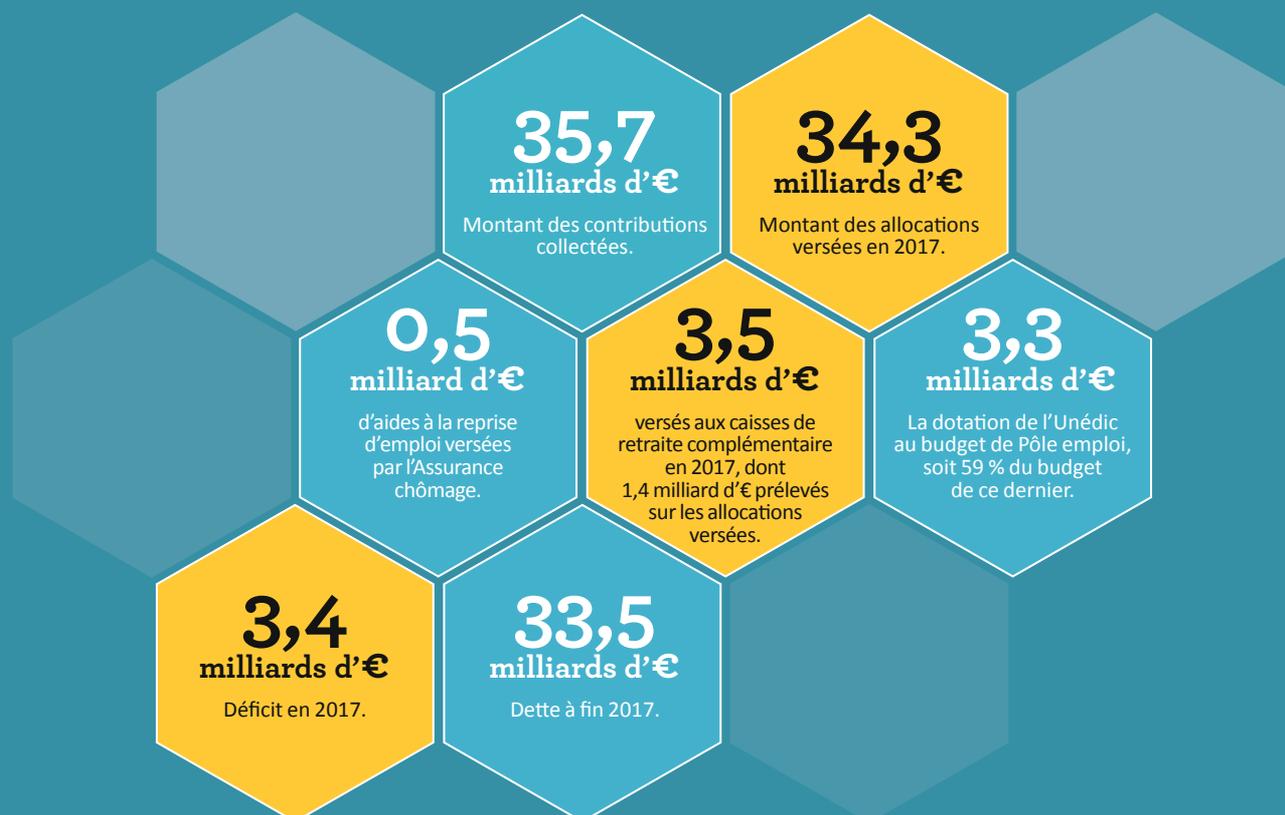
72%

de l'ancien salaire net, c'est en moyenne ce que représente l'allocation nette perçue.

1 020 €

C'est le montant de l'allocation moyenne nette par mois.

RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC



AU QUOTIDIEN



© MONKEYBUSINESSIMAGES/ISTOCK

LES FAITS SIX CHOSES À SAVOIR SUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Âge, montant de l'allocation, durée des droits, type d'emploi perdu...
Qui bénéficie de l'Assurance chômage et pour quels droits ?

6 demandeurs d'emploi sur 10 ont droit à l'Assurance chômage

Si 42,8 % des demandeurs d'emploi touchent effectivement des allocations, en réalité, 59,5 % des demandeurs d'emploi ont un droit en cours, mais ils ne sont pas forcément tous indemnisés chaque mois, principalement parce qu'ils ont travaillé au cours du mois et disposent donc d'un revenu.

D'autres ne touchent pas encore leurs indemnités en raison du délai d'attente ou d'un différé de versement d'allocation. D'autres

enfin sont pris en charge par la sécurité sociale pour cause d'arrêt maladie par exemple.

Au 30 juin 2017, on comptait 3,6 millions de personnes indemnisables, c'est-à-dire ayant droit aux allocations chômage. Au total, 2,54 millions de personnes étaient indemnisées par l'Assurance chômage en juin 2017.

De plus, 8,2 % des demandeurs d'emploi bénéficient de prestations de solidarité.

Au total, 68,7 % des demandeurs d'emploi ont un droit à l'indemnisation, financé par l'Assurance chômage ou l'État.



51,6 %
de femmes



48,4 %
d'hommes

1,7 million d'allocataires travaillent au cours du mois

Chaque mois, environ 47 % des personnes indemnisables travaillaient tout en étant inscrites à Pôle emploi. Le nombre d'allocataires qui travaillent augmente continuellement depuis les années 1990.

Parmi les allocataires qui travaillent, 0,8 million environ bénéficient d'une partie de leur allocation, cumulée avec leur salaire; 0,8 million ne perçoivent pas d'allocation parce que leur revenu d'activité, pour le mois donné, est suffisamment élevé par rapport à l'allocation

mensuelle qu'ils auraient perçue sans reprendre d'activité.

La moitié des chômeurs indemnisés ont perdu un contrat à durée limitée

Contrairement à une idée communément admise, les licenciements économiques ne constituent pas la principale cause du chômage. Si près de 9 salariés sur 10 (85 %) occupent en France un emploi en CDI (contrat à durée indéterminée) selon l'enquête emploi 2015 de l'Insee, un allocataire indemnisé sur deux est au chômage après un CDD (contrat à durée déterminée) ou une mission d'intérim : 39 % après un CDD et 10 % après une mission d'intérim. Les personnes ayant perdu un emploi en CDI par licenciement ne représentent que 29 % du nombre des personnes indemnisées, dont 7 % pour un motif économique.

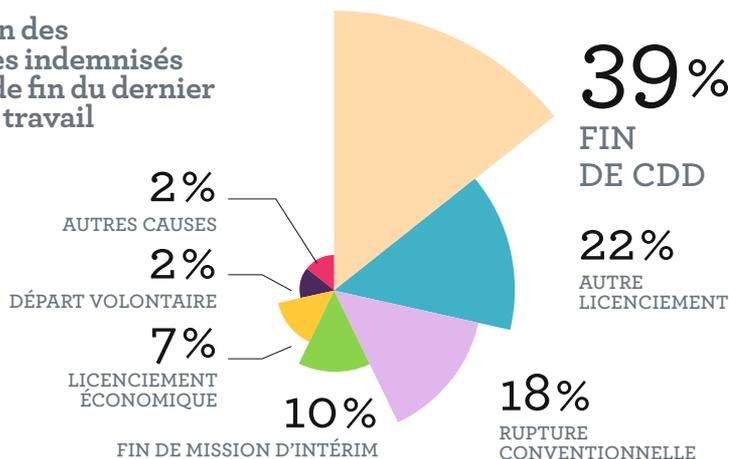
Tous les chômeurs ne sont pas indemnisés jusqu'à deux ans

Près d'un chômeur indemnisé sur deux a droit à moins de deux ans d'allocations (48 %). Un allocataire sur quatre a moins d'un an de droit au chômage. En effet, la durée maximale des allocations reflète la durée de l'emploi perdu. Or la moitié des allocataires sont indemnisés après la fin d'un CDD ou d'une mission d'intérim, qui sont par définition plus courts qu'un CDI. Ainsi, 5 % des personnes indemnisées après une fin de CDI ont moins d'un an de droit ; tandis que cela concerne 41 % et 57 % des chômeurs indemnisés après une fin de CDD ou de mission d'intérim. Une fois leur droit à l'Assurance chômage terminé, ils peuvent bénéficier d'un rechargement de droit s'ils ont travaillé au moins 150 heures pendant leur indemnisation, puis percevoir des revenus de solidarité financés par l'État.

1 020 euros net, le montant moyen de l'allocation

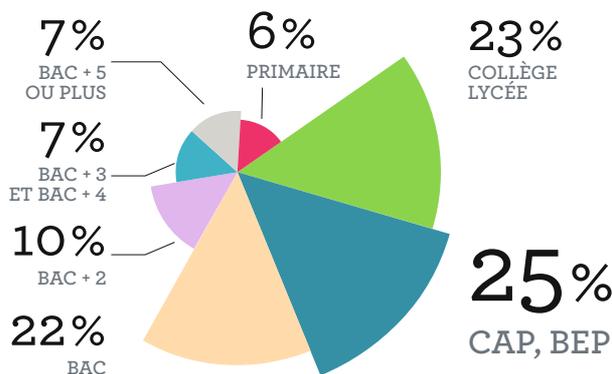
Comme l'allocation chômage est proportionnelle au salaire perdu, son montant est le reflet des salaires sur le marché du travail. Un salaire faible donne droit à une allocation faible, et inversement pour un haut revenu. En moyenne, l'allocation nette représente 72 % du salaire

Répartition des allocataires indemnisés par motif de fin du dernier contrat de travail

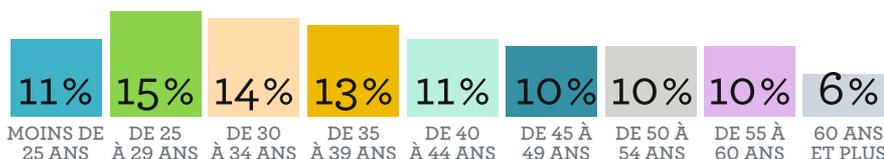


Note : 3 % des motifs de fin de contrat de travail sont manquants.

Répartition des allocataires indemnisés par niveau de diplôme



Allocataires par tranche d'âge



Source : FNA, échantillon au 10^e. Champ : Allocataires en cours d'indemnisation à l'Assurance chômage à fin juin 2017, France entière.

25%
Pourcentage de chômeurs indemnisés pour des emplois à temps partiel (juin 2017)

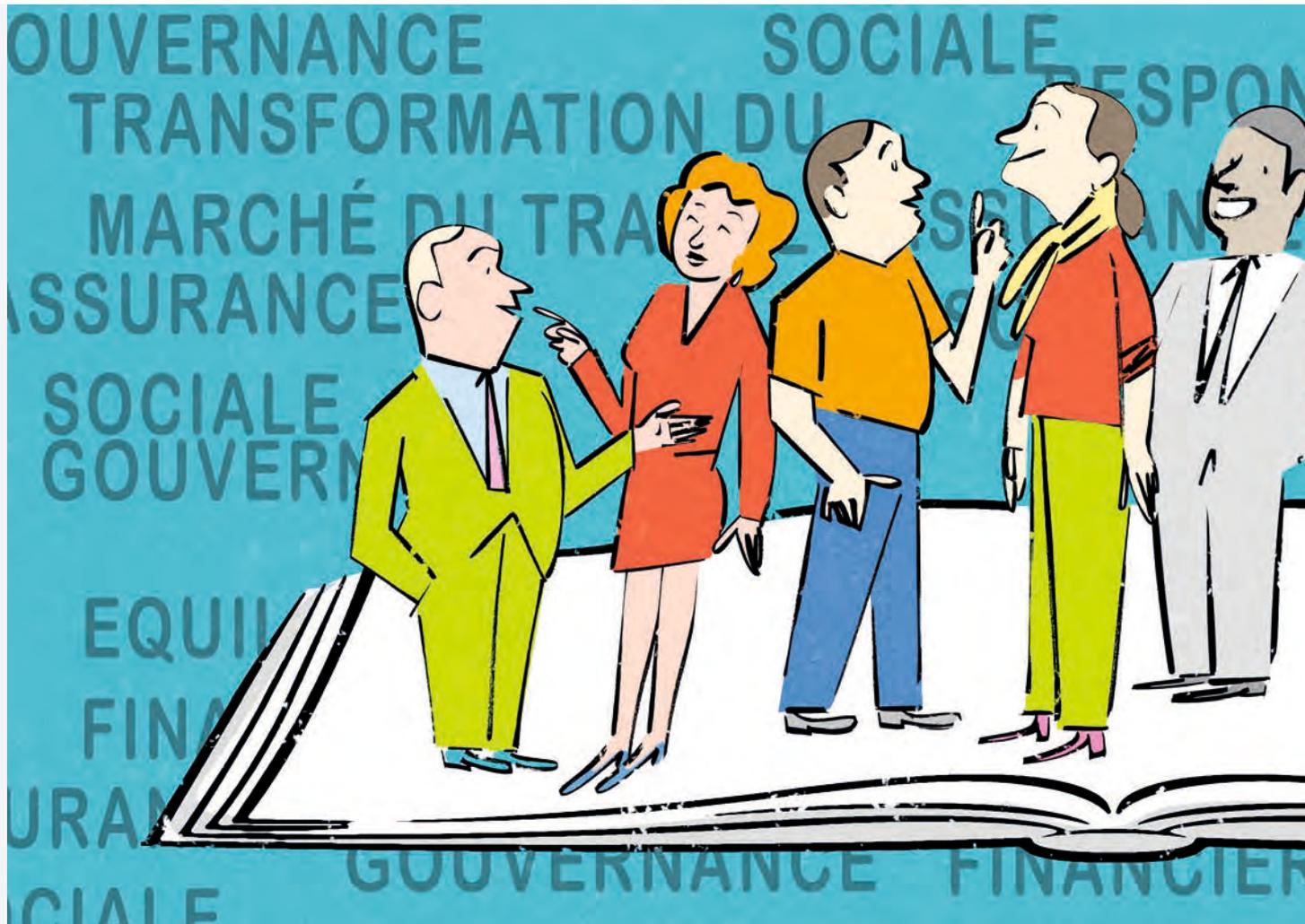
net perdu. À noter que l'allocation brute, c'est-à-dire avant les prélèvements sociaux, ne peut pas dépasser 75 % de l'ancien salaire brut.

Les allocations chômage représentent en moyenne 1 020 euros net par mois. Seuls 5 % des allocataires touchent plus de 1 810 euros net par mois. En juin 2017, un demandeur d'emploi qui n'avait exercé aucune activité recevait en moyenne une allocation mensuelle de 1 130 euros net après avoir perdu un emploi à temps plein, et de 700 euros net après avoir perdu un emploi à temps partiel. L'allocation mensuelle maximale de 6 615 euros net pour la perte

d'un emploi à plein temps concerne environ 1 100 personnes, soit 0,05 % du nombre total des bénéficiaires.

Les chômeurs utilisent en moyenne 67 % de leur droit à indemnisation

La majorité des allocataires sortent d'indemnisation avant la fin de leur droit aux allocations. En 2016, ils avaient utilisé en moyenne 67 % de leur droit aux allocations pendant 10 mois. 69 % d'entre eux avaient été indemnisés moins de 12 mois. Parmi les allocataires qui sortent d'indemnisation, 42 % sont arrivés à la fin de leur droit. ●



Une année de faits marquants

14 FÉVRIER 2017

Reprise de négociation

Après une phase de diagnostic partagé sur le marché du travail lancée en décembre 2016, les partenaires sociaux décident de reprendre la négociation sur l'Assurance chômage entamée au printemps 2016.

28 MARS 2017

Accord d'assurance chômage

Les partenaires sociaux conviennent d'un protocole d'accord national interprofessionnel sur l'Assurance chômage. Ce texte est transcrit sous la forme d'une convention d'assurance chômage, signée par sept des huit organisations participant à la négociation.

4 MAI 2017

Agrément de la convention 2017

Le ministère du Travail donne son agrément à la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017. La convention et les textes associés deviennent obligatoires pour toutes les entreprises et tous les salariés concernés. Ils entrent en vigueur progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017, pour une durée de trois ans.

30 MAI 2017

Le rôle de l'Unédic

Le Bureau de l'Unédic définit le rôle que l'Unédic jouera dans le cadre du projet de réforme initié par le nouveau gouvernement sur l'Assurance chômage. L'Unédic apportera son expertise aux partenaires sociaux pour documenter les évolutions en débat et en éclairer les enjeux, conformément à sa mission de conseil et d'appui à la décision.

19 JUIN 2017

Revalorisation des allocations

Le Conseil d'administration de l'Unédic décide de revaloriser de 0,65 % les paramètres de calcul des allocations d'assurance chômage, à partir du 1^{er} juillet 2017. Les comptes de l'Unédic pour 2016 sont approuvés à l'unanimité par le Conseil d'administration. Ils sont certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes.

1^{ER} OCTOBRE 2017

Contribution exceptionnelle

Les cotisations chômage des employeurs sont en partie modifiées, avec l'entrée en vigueur de la convention d'assurance chômage d'avril 2017. Une contribution exceptionnelle et temporaire de 0,05 % s'ajoute à la contribution de tous les employeurs, pour tous leurs salariés. La contribution passe donc de 4,00 % à 4,05 % pour l'employeur, tandis que la part salariale reste à 2,40 %. La contribution patronale sur les CDD d'usage de 3 mois ou moins reste majorée de 0,5 % jusqu'au 31 mars 2019. Les autres mesures de modulation des contributions des employeurs sont supprimées.



1^{ER} NOVEMBRE 2017

Nouvelles règles d'indemnisation

Issues de la convention du 14 avril 2017, les nouvelles règles d'indemnisation s'appliquent aux salariés qui perdent un emploi à compter du 1^{er} novembre 2017. Elles introduisent des changements, principalement dans le calcul des droits aux allocations chômage, sur le différé spécifique d'indemnisation en cas d'indemnités supra-légales et son plafond, et sur l'indemnisation des seniors.

12 DÉCEMBRE 2017

Le socle de réflexion paritaire

Publication du « socle de réflexion paritaire pour une concertation utile », signé des 8 organisations pilotant l'Assurance chômage et l'Unédic. Ce document identifie ce que sont, pour eux, les principaux enjeux soulevés pour l'Assurance chômage de demain et expose leurs réflexions sur les solutions envisageables dans le cadre du projet de réforme initié par le gouvernement.

14 DÉCEMBRE 2017

Programme de travail

La ministre du Travail transmet aux partenaires sociaux un « programme de travail » et les invite à négocier sur l'Assurance chômage.

1^{ER} JANVIER 2018

Contribution salariale

Les dernières mesures de la convention du 14 avril 2017 entrent en vigueur. La part salariale des contributions d'assurance chômage fait l'objet d'une exonération partielle en application des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. La contribution salariale sera totalement supprimée à compter du 1^{er} octobre 2018. L'exonération est compensée à l'euro près par l'État.

11 JANVIER 2018

Négociation des partenaires sociaux

Début des négociations entre les partenaires sociaux sur la réforme de l'Assurance chômage, à raison d'une fois par semaine jusqu'au 15 février.

31 JANVIER 2018

Une nouvelle présidence à l'Unédic

Élection de Patricia Ferrand (CFDT) à la présidence de l'Unédic et d'Alexandre Saubot (Medef) à la vice-présidence, pour un mandat de deux ans. Élection également du Bureau de l'Unédic et de la Commission d'audit pour 2018-2019.

22 FÉVRIER 2018

Accord sur la réforme

Les syndicats de salariés et le patronat concluent la négociation engagée à l'invitation du gouvernement par l'accord national interprofessionnel du 22 février relatif à la réforme de l'Assurance chômage.

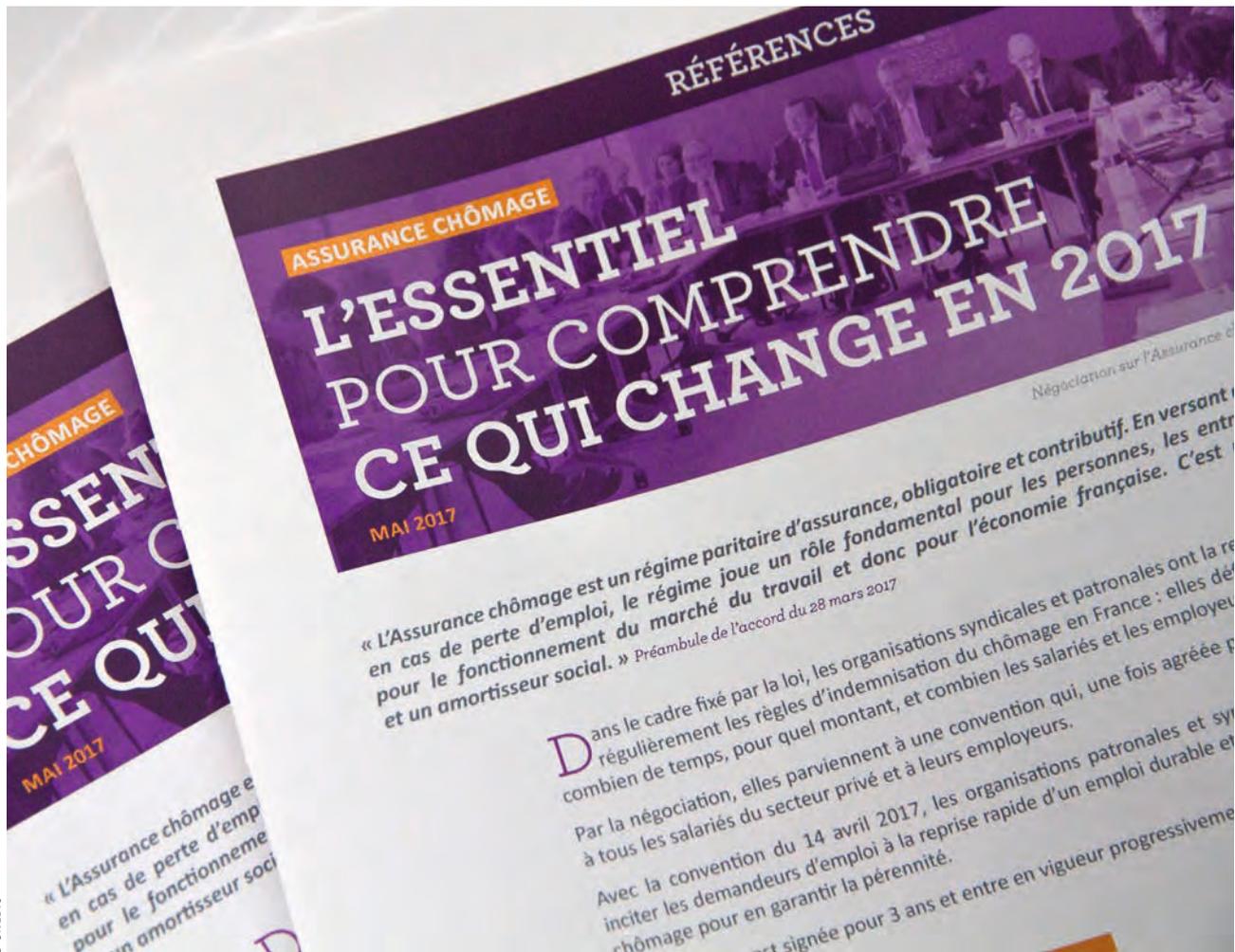
27 AVRIL 2018

Projet de loi « Avenir professionnel »

La ministre du Travail Muriel Pénicaud présente en conseil des ministres son projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » consacré à l'apprentissage, à la formation professionnelle et à l'Assurance chômage. Son examen par le Parlement commence le 29 mai 2018.

LA CONVENTION 2017 PREND SES MARQUES

Les nouvelles règles issues de la convention d'assurance chômage d'avril 2017, signée par les partenaires sociaux, sont entrées en application à l'automne. Appui aux négociateurs, sécurisation juridique du dispositif, mise en œuvre opérationnelle, contrôle et audit : l'Unédic intervient à toutes les étapes du déploiement.



Le 28 mars 2017, les partenaires sociaux aboutissent à un accord sur l'Assurance chômage, au terme de plusieurs semaines de négociation. Les nouvelles dispositions ont été transcrites dans la convention d'assurance chômage signée le 14 avril par sept organisations syndicales et patronales, puis agréée par le ministre du travail le 4 mai.

Cette convention, applicable à tous les salariés du secteur privé et à leurs employeurs, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2017 pour une durée de trois ans, l'Unédic organisant la mise en œuvre des nouvelles mesures.

Appui à la décision

L'intervention de l'Unédic commence dès la phase de négociation. En amont de l'accord, son rôle


1^{er}
octobre 2017
Entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage.

consiste à anticiper les effets des évolutions discutées par les négociateurs. Ainsi, la direction des études et analyses a apporté son expertise pour estimer les impacts des modifications proposées par chaque organisation participant à la négociation, à la fois pour les bénéficiaires concernés et pour le régime d'assurance chômage. Par exemple, elle a documenté les conséquences d'un nouveau mode de calcul de

L'essentiel de la convention 2017

l'allocation sur le revenu total des allocataires (allocation + salaire), à partir des différents scénarios envisagés, tout comme les impacts des changements de règles pour les seniors. Dans son dossier d'impact publié en juin 2017, l'Unédic a ainsi estimé les effets de l'accord avant son entrée en vigueur.

Ce travail d'anticipation concerne aussi l'aspect opérationnel des règles, pour assurer aux négociateurs que leurs décisions peuvent bien être mises en œuvre sur le terrain.

« Au cours de la négociation, les pistes sont bien entendu partagées avec les opérateurs de l'indemnisation et du recouvrement, souligne Marie Morel, directrice des affaires juridiques de l'Unédic, car il importe de s'assurer de la faisabilité opérationnelle des mesures envisagées. »

En 2017, le calcul de l'indemnisation selon la notion de jours travaillés a ainsi fait l'objet de nombreux échanges avec Pôle emploi, l'Acoss et la CCMMSA en amont de l'accord.

Élaboration de la règle

Une fois l'accord du 28 mars signé, l'Unédic a traduit en règles applicables les objectifs et les principes qu'il définit. Ainsi, dans la convention d'assurance chômage et ses textes associés, arrêtés en avril 2017, l'Unédic a veillé à sécuriser les mesures négociées.

Puis les circulaires d'application ont été publiées en juillet 2017, avant l'application des nouvelles règles. « Dès sa conclusion, l'accord politique des partenaires sociaux doit être retraduit dans le règlement général annexé à la convention d'assurance chômage, explique Marie Morel. Cette maille plus fine de la réglementation doit avoir été anticipée car dans un système qui concerne des millions de personnes et plusieurs dizaines de millions d'allocataires chaque année, le droit à l'erreur est faible pour ne pas dire inexistant. »

En parallèle, la Direction des affaires juridiques de l'Unédic doit également garantir la sécurisation juridique de la convention ●●●

Améliorer l'équité face aux réalités du marché du travail

La convention 2017 adapte les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi aux évolutions du marché du travail alors que les parcours d'emploi basés sur un enchaînement durable d'emplois courts et de périodes de chômage se développent. Avant la révision des règles, les allocataires reprenant régulièrement des emplois de quelques jours ou quelques heures, bénéficiaient d'une indemnisation plus favorable que ceux perdant un emploi long. Avec le cumul allocation-salaire, ils pouvaient obtenir un revenu global supérieur à celui d'un salarié à temps complet et au même salaire horaire. Or l'objectif du cumul est d'inciter à un retour durable à l'emploi. La convention 2017 rétablit donc l'équité de l'indemnisation entre tous les demandeurs d'emploi quels que soient la durée et le rythme d'enchaînement des contrats. **Le mode de calcul se fonde désormais sur le décompte des jours travaillés** par semaine civile pour définir le salaire journalier de référence sur la base duquel l'allocation est calculée. Le nombre de jours travaillés est comptabilisé ainsi : 5 jours par semaine quand le contrat dure au moins 1 semaine civile, le nombre exact de jours du contrat quand il est inférieur à 1 semaine (dans une limite de 5 jours).

Ouvertures de droits harmonisées

Désormais, les conditions d'ouverture de droit sont identiques pour tous, quelle que soit la nature du contrat de travail. Les spécificités pour les intérimaires sont supprimées. L'accès à l'indemnisation est possible à partir de 610 heures ou 88 jours travaillés (contre 122 jours sous contrat dans la convention précédente), ce qui correspond à environ 4 mois de travail, au cours des 28 ou 36 derniers mois (en fonction de l'âge).

Différé d'indemnisation spécifique raccourci

Avant la convention 2017, le différé spécifique d'indemnisation des salariés qui s'inscrivent à Pôle emploi après avoir

perçu une indemnité de rupture de contrat supérieure au minimum légal pouvait atteindre 180 jours.

Ce plafond est ramené à **150 jours maximum** et toujours fixé à 75 jours pour les salariés licenciés pour motif économique.

Encourager la formation et tenir compte des difficultés des seniors

Pour tenir compte du recul de l'âge de départ à la retraite, les règles d'indemnisation des seniors ont été revues. Elles visent également à encourager les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans à se former.

Elles se déclinent par paliers d'âge.

À partir de 55 ans (et non plus 50 ans), **la durée d'indemnisation** est de 36 mois maximum, et de 30 mois à partir de 53 ans. Elle est de 24 mois en dessous de 53 ans. Pour leur permettre de faire face aux difficultés spécifiques qu'ils rencontrent pour retrouver un emploi et faciliter leur accès à la formation, les personnes âgées de 50 à moins de 55 ans bénéficient de 500 heures de formation créditées sur leur **Compte personnel de formation** (CPF). S'ils suivent une formation, les allocataires âgés de 53 et 54 ans peuvent dans certains cas prolonger leur indemnisation jusqu'à 6 mois supplémentaires.

Nouvelle donne pour les contributions des employeurs

Une **contribution exceptionnelle temporaire** de 0,05 % est créée.

Elle est versée par les employeurs pour tous les contrats de travail. Elle pourra, le cas échéant, être abrogée par les partenaires sociaux avant le terme de la convention. En parallèle, pendant 18 mois, la surtaxation est maintenue sur les CDD d'usage de moins de 3 mois. Les autres **majorations de contribution** sur certains CDD sont supprimées, tout comme l'exonération de contribution pour l'embauche en CDI d'un salarié de moins de 26 ans.

●●● dans toutes ses dimensions, car revoir certaines mesures ou en créer de nouvelles suppose d'examiner l'ensemble de leurs impacts y compris pour des situations particulières. « Ainsi, les échanges avec les opérateurs conduisent à l'élaboration des prescriptions informatiques, au moins aussi essentielles que la réglementation car elles permettent de garantir l'effectivité de la règle, insiste Marie Morel. Ces prescriptions s'intéressent aux aspects opérationnels de la réglementation et à son implémentation en réduisant au maximum toute forme d'aléa. »

Déploiement opérationnel

L'Unédic s'est attachée, dans un second temps, à accompagner le déploiement opérationnel des nouvelles mesures avec les opérateurs, notamment pour adapter les systèmes d'information de Pôle emploi et les logiciels de paie dans les temps, et former les équipes. De septembre à octobre 2017, les conseillers de Pôle emploi ont ainsi suivi deux jours de formation. Les

L'Unédic a accompagné le déploiement de la nouvelle convention d'assurance chômage en informant les demandeurs d'emploi sur les nouvelles règles.

conseillers en placement ont bénéficié pour leur part d'une journée de formation spécifique à la nouvelle réglementation.

Côté contributions, l'Unédic a échangé avec chaque opérateur sur le calendrier de déclinaison des nouvelles mesures et les actions d'information prévues vers les employeurs, les personnels, les éditeurs de logiciels de paie.

« C'est la direction de la maîtrise des risques et de la performance de l'Unédic qui était en charge de ce déploiement opérationnel, explique son responsable Rémy Mazzocchi. Cette direction a pour mission de vérifier et contrôler l'application des règles, et de détecter les éventuelles difficultés de mise en œuvre sur le terrain. »

L'Unédic déléguant à Pôle emploi le calcul et le versement des allocations chômage, elle mène régulièrement des missions d'audit à Pôle emploi pour vérifier la conformité des dispositions appliquées. « Nous avons aussi mis en place un dispositif de veille opérationnelle partagée avec Pôle emploi et nos partenaires du recouvrement pour identifier

les zones de fragilité et les zones de risque, confie Rémy Mazzocchi, une véritable cartographie permettant de mesurer les risques induits par les changements et de délimiter ainsi ce que nous allons devoir auditer en 2018. »

Les audits conduits ainsi par l'Unédic peuvent déboucher sur des recommandations d'actions en cas de dysfonctionnements identifiés. « En 2018, nous allons nous intéresser plus spécifiquement à l'application de la nouvelle notion de « jour travaillé » introduite par la convention d'assurance chômage 2017 pour le calcul du droit à indemnisation », détaille Rémy Mazzocchi, qui note qu'à ce jour aucune alerte opérationnelle sur des problèmes systémiques liés aux derniers changements de règles n'est remontée du terrain.

Une fois les mesures en vigueur, l'Unédic assure l'évaluation des changements de règles au moyen d'indicateurs de suivi trimestriels d'abord, puis de travaux d'évaluation dédiés aux mesures pour en apprécier les effets.

Communiquer et former

L'Unédic a accompagné également le déploiement de la nouvelle convention d'assurance chômage en informant sur les nouvelles règles, sur son site internet et à travers les médias. Elle a par ailleurs mis en place un vaste programme de formation des représentants des partenaires sociaux en région. Ces personnes, qui siègent dans les instances paritaires en région (IPR) au sein de Pôle emploi, ont notamment pour mission de veiller à la bonne mise en œuvre de la réglementation. « Nous avons formé pour la première fois le millier de membres des commissions des IPR et l'ensemble de leurs présidents et vice-présidents, se félicite Rémy Mazzocchi. Nous avons créé une plateforme de formation en ligne de type SPOC (Small Private Online Course) dédiée à la convention d'assurance chômage 2017, ouverte aux mandatés des IPR. Ce SPOC permet à chaque mandaté de se former à son rythme via internet. Plus de la moitié des mandatés se sont inscrits et 30 à 40 % ont suivi l'intégralité de la formation proposée. » ●



© ISTOCK / JULIEF514

57 000
bénéficiaires
du CSP chaque mois.

35%
des bénéficiaires
du CSP
ne sont plus inscrits à
Pôle emploi 12 mois après
leur entrée en CSP.

1,5
milliard d'€
versés.

160
millions d'€
de prime
de reclassement.

Le CSP *maintenu jusqu'à* *fin juin 2019*

Destiné aux licenciés économiques, le Contrat de sécurisation professionnelle est arrivé à échéance en juin 2018. Fin mai, les partenaires sociaux ont décidé de le prolonger d'une année, à la lumière du bilan réalisé par l'Unédic.

« Le CSP (Contrat de sécurisation professionnelle) créé en 2011 repose sur le principe que l'accompagnement renforcé des personnes ayant perdu leur emploi suite à un licenciement économique favorise leur retour à l'emploi, résume Lara Muller, sous-directrice de la direction études et analyses de l'Unédic. » Ce dispositif s'adresse à des salariés licenciés économiques (d'une entreprise de moins de 1 000 personnes ou d'une entreprise en redressement ou liquidation judiciaire sans condition d'effectif), qui adhèrent volontairement au contrat. À la clé le versement durant 12 mois d'une Allocation de sécurisation

professionnelle (ASP) dont le montant est égal à 75 % du salaire brut, sans aucun différé d'indemnisation ; et un accompagnement renforcé par Pôle emploi et des opérateurs privés de placement.

« En 2015, les partenaires sociaux ont modifié le dispositif pour le rendre plus incitatif à la reprise d'emploi. Pour ce faire, ils ont notamment instauré une prime de reclassement si l'allocataire retrouve un emploi durable (CDI, CDD ou contrat de travail temporaire de plus de 6 mois) dans les 10 premiers mois de CSP. En effet, jusqu'en 2015 les personnes sortaient du CSP relativement tard en l'absence de véritable incitation au retour à l'emploi et du fait d'une allocation quasiment équivalente au salaire net perdu », constate Lara Muller. En outre, les conditions d'activité en cours de CSP ont été assouplies, avec l'abaissement à 3 jours de la durée minimale d'emploi (et non 15 auparavant), tout en conservant

une limite à 6 mois cumulés.

« La création de la prime a eu un effet positif puisque désormais 35 % des bénéficiaires du CSP ne sont plus inscrits à Pôle emploi 12 mois après leur entrée dans le dispositif contre 20 % avant 2015 », souligne Lara Muller, qui note que ces chiffres confortent l'objectif principal du CSP qui est d'obtenir **des retours à l'emploi durable plus rapides et plus nombreux** avec la création d'une meilleure articulation entre formation, reconversion et retour à l'emploi.

De plus, le suivi du CSP montre que **son équilibre financier est conforme à ce qui avait été prévu**. La convention CSP de 2015 prévoyait des mesures dont l'impact attendu était une diminution de 2 % des dépenses d'allocations pour un nombre stable de bénéficiaires.

« Avec l'accélération des sorties du CSP vers l'emploi, nous avons constaté que les dépenses totales par bénéficiaire diminuent de 3 % depuis 2014, prime de reclassement comprise », observe Lara Muller.

Fin 2017, l'Unédic s'est aussi penchée sur **la situation des adhérents qui se sont réinscrits à Pôle emploi à l'issue de leur CSP**. Une enquête qualitative réalisée auprès d'une trentaine de bénéficiaires montre que le CSP est jugé positivement par les interviewés, en particulier pour le niveau de l'allocation et l'accompagnement personnalisé. Certains points de vigilance ressortent cependant : rupture dans le suivi lié au changement de conseiller, difficultés pour bénéficier des formations souhaitées. Et si la réinscription à Pôle emploi à la fin du CSP s'effectue sans dysfonctionnements administratifs majeurs, l'étude soulève un autre enjeu : la rupture dans l'accompagnement pourrait être mieux accompagnée et le bilan de fin de CSP n'est pas suffisamment mis à profit pour tirer les enseignements du passé et surtout relancer les parcours. ●

QUALITÉ DE SERVICE ET ÉQUITÉ DE TRAITEMENT

L'Unédic et Pôle emploi travaillent de concert à piloter l'indemnisation des demandeurs d'emploi au plus proche de la réalité du terrain, pour identifier les difficultés d'application des règles et trouver des solutions.



© JULIEN FAURE/PÔLE EMPLOI

« Nous disposons de différents outils pour contrôler la conformité et la qualité du service rendu par les opérateurs aux demandeurs d'emploi, à commencer par le suivi d'indicateurs et les observations d'experts sur le terrain, en particulier via des missions d'audit ciblées », indique d'emblée Rémy Mazzocchi, directeur de la direction de la maîtrise des risques et de la performance de l'Unédic. En la matière, l'Unédic veille notamment à la qualité de l'indemnisation par des échanges réguliers d'informations avec la direction de Pôle

emploi en charge de la performance et du réseau. Objectif : arbitrer et mettre en œuvre des actions pour améliorer et sécuriser le service de l'indemnisation à partir de l'analyse d'une batterie d'indicateurs comme, par exemple, le taux de premiers paiements dans les délais, le taux de qualité de traitement des demandes d'allocations avec incidence financière, le taux de recouvrement des indus. En décembre 2017, le taux de premiers paiements dans les délais était de 94,0 % contre 92,9 % en décembre 2016, avec des résultats conformes à l'objectif fixé pour 2017.

L'Unédic veille à la qualité de l'indemnisation par des échanges réguliers d'informations avec la direction de Pôle emploi en charge de la performance et du réseau.

Parallèlement, le taux de décision en moins de 15 jours, indicateur d'éclairage du taux de premiers paiements dans les délais, affichait une moyenne de résultat de 88,1 % en 2017. « En 2017, tous les indicateurs de suivi de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, au titre de l'Assurance chômage, ont confirmé leur stabilisation », note Rémy Mazzocchi en indiquant qu'un travail de rationalisation des indicateurs est en cours.

Aller au-delà des indicateurs

« Si le suivi des indicateurs est clé pour l'Unédic, nous voulons surtout

comprendre les causes de leur évolution pour cibler les actions à mener et améliorer la qualité du service, plutôt que de multiplier des indicateurs parfois difficiles à interpréter », rappelle Rémy Mazzocchi. À ce titre, le sujet des indus est un exemple très illustratif. »

Quand Pôle emploi verse à un demandeur d'emploi un montant d'allocation qui ne lui est pas dû, il y a indu - ou « trop-perçu » - que le demandeur d'emploi doit rembourser selon des procédures encadrées par la loi. Les indus constatés par Pôle emploi connaissent une progression constante depuis plusieurs années : + 36 % entre janvier 2015 et décembre 2017. Ils représentent 1 milliard d'euros à fin décembre 2017, soit 3,34 % des dépenses d'allocations.

Or, les indicateurs de pilotage mis en place par l'Unédic et Pôle emploi ne permettaient pas d'expliquer la progression des indus et l'accélération constatée en 2015 et 2016. C'est la raison pour laquelle une mission d'audit et de diagnostic a été réalisée par l'Unédic sur le premier semestre 2017 au siège de Pôle emploi et dans deux régions.

Constat : l'augmentation du nombre des allocataires et principalement de ceux qui travaillent pendant leur indemnisation semble expliquer l'augmentation des indus. En effet, la mission d'audit a mis en évidence que la plupart des indus proviennent de la prise en compte des périodes travaillées par les demandeurs d'emploi pendant leur indemnisation. En cas d'activité, un demandeur d'emploi peut percevoir une partie de son allocation.

Pour lui verser son allocation chômage le plus tôt possible, on tient d'abord compte des salaires indiqués lors de l'actualisation mensuelle, ce qui peut nécessiter des ajustements sur le mois suivant, une fois les justificatifs reçus, et donc se traduire par des indus.

Pour trouver des solutions afin de réduire et prévenir les situations d'indus, un groupe de travail commun Pôle emploi-Unédic a été mis en place fin 2017.

Et en avril 2018, le Bureau de l'Unédic demande à l'Unédic de poursuivre ses travaux avec Pôle emploi pour confirmer la faisabilité des solutions identifiées.



© JÉRÔME PRÉBOIS

« EN 2017, TOUS LES INDICATEURS DE SUIVI DE L'INDEMNISATION ONT CONFIRMÉ LEUR STABILISATION »

RÉMY MAZZOCCHI, DIRECTEUR DE LA DIRECTION DE LA MAÎTRISE DES RISQUES ET DE LA PERFORMANCE DE L'UNÉDIC

Ainsi, le groupe de travail a proposé de faire évoluer les procédures de déclaration d'activité pour les demandeurs d'emploi : par exemple, permettre de déclarer plusieurs activités au moment de l'actualisation, alerter l'allocataire de la présence de déclarations d'embauche (DPAE) quand il s'actualise auprès de Pôle emploi. Ou encore modifier le calendrier d'actualisation auprès de Pôle emploi et généraliser les paiements provisoires.

Accompagner les IPR dans leur processus de décision

Le suivi de la qualité du service rendu se fait également au travers des décisions des instances paritaires en région (IPR et IPT).

« Nous avons pour souci que les situations individuelles soient correctement arbitrées et qu'il y ait une équité de traitement pour tous les demandeurs d'emploi sur tout le territoire, insiste Rémy Mazzocchi. Nous avons pour cela beaucoup travaillé en 2017 pour fournir des outils pratiques aux membres des IPR afin d'harmoniser leurs analyses. » Les demandes d'indemnisation de salariés démissionnaires, qui peuvent solliciter Pôle emploi après quatre mois de recherche infructueuse d'emploi, sont à cet égard un bon exemple.

Si « la raison de la démission ne doit aucunement être prise en considération par la commission pour rendre sa décision », stipule Rémy Mazzocchi, des marges de manœuvre existent pour apprécier les efforts de reclassement du demandeur d'emploi au regard de la situation locale du marché du travail. Un guide rappelant les principes et les données nécessaires à l'analyse des dossiers a été transmis en 2017 aux membres des instances paritaires en région. Cet outil opérationnel les accompagne dans l'examen des demandes individuelles soumises à leur appréciation. Il propose un cadre de référence à l'intérieur duquel les instances paritaires apprécient les situations, sans préjudice du caractère individualisé et contextualisé de l'examen.

Pour chaque type de cas, il rappelle les règles, circonstances et critères précisés par les textes de l'Assurance chômage qui doivent être pris en considération par les instances paritaires pour statuer. Il rappelle également dans quelles situations et conditions les services de Pôle emploi peuvent statuer eux-mêmes, par délégation.

« Nous allons faire le bilan de cette initiative en 2018, voir où le guide est le plus utilisé et comment il a pu améliorer la prise de décision », commente Rémy Mazzocchi. ●

QUELS OBJECTIFS POUR PÔLE EMPLOI APRÈS 2018 ?

La convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi signée le 18 décembre 2014 arrive à échéance fin 2018. Dès l'automne, l'Unédic engagera avec l'État et Pôle emploi des discussions pour définir les orientations de Pôle emploi pour les prochaines années.

La convention pluriannuelle tripartite État-Unédic-Pôle emploi fixe les grandes priorités de Pôle emploi sur la période 2015-2018 tandis que la loi définit les modalités du financement de son action par l'État et l'Unédic. « Sur un budget de 5 milliards d'euros pour Pôle emploi, l'État verse un tiers et l'Unédic deux tiers, précise Lara Muller, sous-directrice de la direction études et analyses de l'Unédic. Les objectifs assignés à Pôle emploi sont structurés autour de quatre priorités : accélérer le retour et l'accès à l'emploi ; améliorer le fonctionnement du marché du travail en répondant aux besoins des entreprises ; améliorer la relation avec les demandeurs d'emploi et les entreprises ; renforcer l'ancrage territorial de Pôle emploi et développer des partenariats dans une logique de complémentarité. » Dans une logique de pilotage par les résultats, la performance de Pôle emploi est mesurée chaque année grâce à des indicateurs avec des objectifs chiffrés.

Depuis 2015, Pôle emploi a engagé une importante transformation de ses services et de son organisation. D'abord, avec la dématérialisation et l'automatisation des procédures pour les demandeurs d'emploi – de leur inscription à la demande d'allocations – mais aussi la rénovation de l'accueil. Par ailleurs, de nombreux outils numériques et d'applications en ligne ont été développés pour les publics comme pour les conseillers Pôle emploi. Ces nouveautés affichent un bilan globalement positif. Elles ont permis le redéploiement

de moyens vers l'accompagnement intensif des personnes les plus éloignées de l'emploi, dont l'effectif a doublé entre 2014 et 2017. Elles ont aussi accompagné la spécialisation des conseillers entreprises et permis à Pôle emploi de réinvestir la relation avec les employeurs, pour proposer une offre plus structurée et plus visible.

Alors que la renégociation de la convention tripartite approche, l'Igas et l'IGF conduisent une mission d'évaluation. Partant de ces résultats, les partenaires sociaux donneront à l'Unédic mandat pour négocier les termes de la prochaine convention. Si le bilan de Pôle emploi est encourageant, l'Unédic est attentive à plusieurs points de vigilance qui marqueront ces discussions.

La qualité de l'indemnisation, un enjeu primordial

La qualité du service d'indemnisation demeure un enjeu essentiel pour l'Unédic et les partenaires sociaux, parce que le revenu de remplacement est le premier élément de sécurisation des parcours. La convention tripartite 2015-2018 a accéléré le mouvement de dématérialisation et d'automatisation des procédures pour les allocataires, ce qui suscite une vigilance renouvelée de la part de l'Unédic quant à la qualité du service d'indemnisation délivré et à l'information du demandeur d'emploi. Alors que de plus en plus de demandeurs d'emploi exercent une activité professionnelle au cours de leur droit, cet enjeu est significatif non seulement lors de l'examen de

la demande d'allocations, mais aussi tout au long de l'indemnisation, car Pôle emploi doit prendre en compte des informations qui peuvent varier d'un mois à l'autre pour verser les allocations chômage.

Pour un accompagnement adapté

Dans le suivi des précédentes conventions d'objectifs de Pôle emploi, la prévention du risque de chômage de longue durée et le retour à l'emploi après une formation comptaient déjà parmi les points d'attention des partenaires sociaux et de l'Unédic, dans un contexte de crise économique. Or le taux d'accès à l'emploi six mois après la fin d'une formation marque toujours le pas. Pour l'Unédic, il s'agira de mieux apprécier et évaluer l'efficacité des formations et de réduire le délai d'entrée en formation. Un souhait exprimé par les partenaires sociaux dans leur accord du 28 mars 2017 sur l'Assurance chômage, où ils jugent que malgré les avancées notables des modalités d'accompagnement, « le délai d'entrée en formation est parfois encore long pour sécuriser les parcours et accompagner vers l'emploi durable » et s'engagent à fixer dans la prochaine convention tripartite un objectif de 4 mois maximum pour le délai moyen d'entrée en formation. « Il y a là un gros enjeu sur l'identification des besoins de formation des demandeurs d'emploi et ceux des entreprises et des territoires, à l'heure où le chômage de longue durée demeure à un niveau élevé et que l'alternance



© JULIEN FAURE/PÔLE EMPLOI

« durable entre emploi et chômage se développe », insiste Lara Muller. Autre sujet important pour l'Unédic dans la définition des objectifs de Pôle emploi : l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui alternent périodes d'emploi et de chômage. Cette situation préoccupe les partenaires sociaux qui, dans leur accord du 22 février dernier sur la réforme de l'Assurance chômage, ont appelé à ce que la prochaine convention tripartite définisse « des modalités d'accompagnement adaptées à ces situations, afin de favoriser l'installation durable dans l'emploi ». Dans cette optique, l'Unédic mène ses propres travaux d'analyse pour mieux connaître les populations concernées, en cerner les différents cas de figure, identifier leurs besoins, leurs contraintes et leurs attentes spécifiques du fait que ces personnes sont moins disponibles puisqu'elles travaillent. Cet axe s'inscrit dans la volonté des partenaires

La qualité du service d'indemnisation demeure un enjeu essentiel pour l'Unédic et les partenaires sociaux, parce que le revenu de remplacement est le premier élément de sécurisation des parcours.

sociaux d'adopter une approche personnalisée pour répondre aux différents besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cette logique devra aussi s'accorder avec un service d'une qualité homogène sur tous les territoires.

Autonomie et numérique

En quatre ans, Pôle emploi a intégré le numérique dans son offre de service, dans l'inscription, la demande d'allocations, l'actualisation mensuelle ou encore l'accompagnement. S'il apporte des outils disponibles à tout moment et peut faciliter les échanges avec les conseillers, le recours aux services en ligne peut être cependant facteur d'exclusion dans la mesure où une partie de la population n'a pas les moyens de s'en saisir, faute du matériel ou des compétences nécessaires. Le risque d'exclusion numérique vient s'ajouter aux difficultés telles que l'illettrisme ou l'absence de ma-

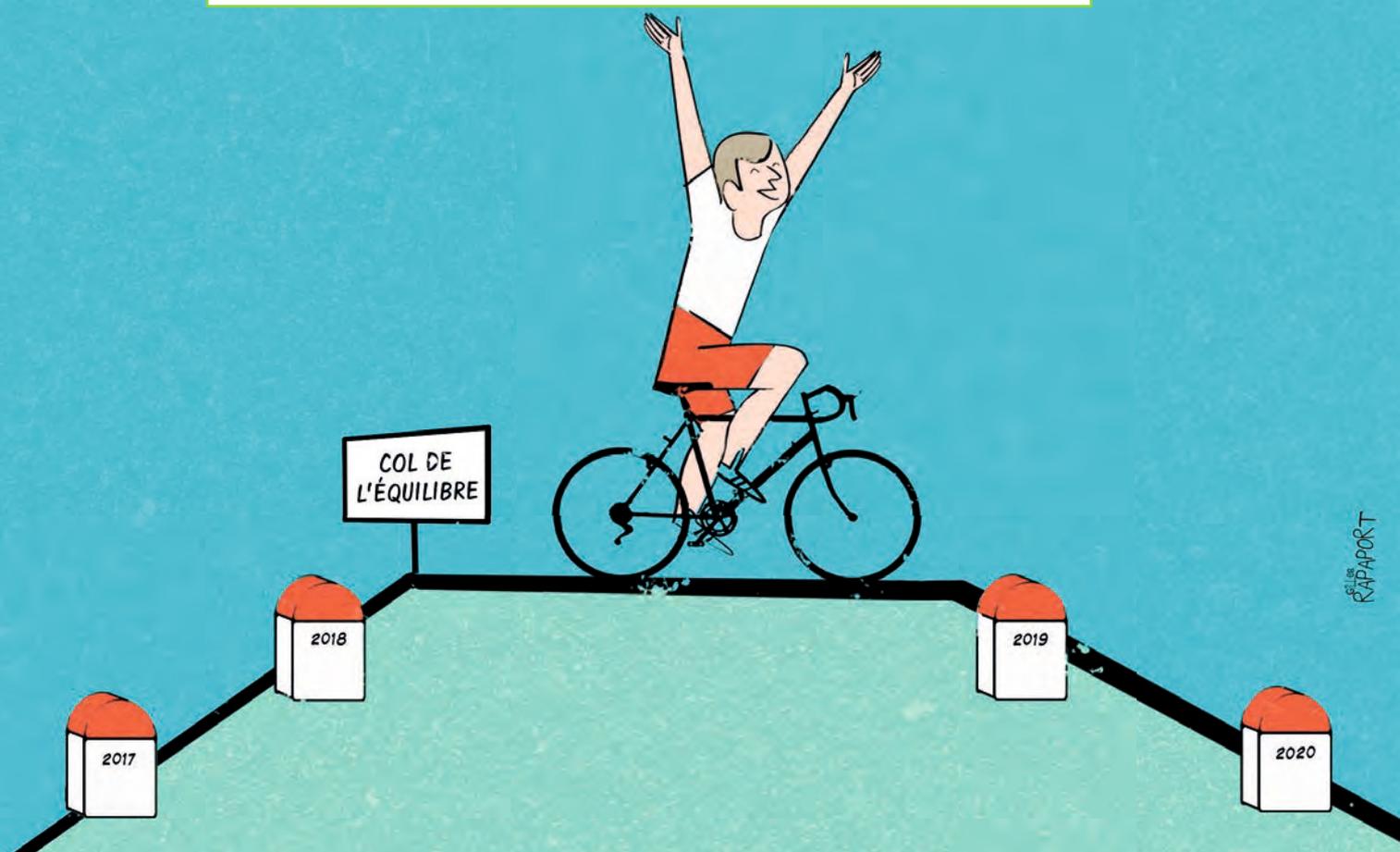
trise de la langue française, dont les conséquences peuvent être variées : faible autonomie des demandeurs d'emploi dans leurs démarches, difficulté d'accès aux droits, limitation des possibilités dans la recherche d'emploi, par exemple. L'accompagnement des publics pour qu'ils puissent se former au numérique, accéder à leur droit et rechercher un emploi, constitue un enjeu majeur. « Nous devons être vigilants non seulement au risque d'exclusion numérique d'une partie des demandeurs d'emploi, mais aussi à ce qu'ils s'y retrouvent entre les différents services et prestations de conseil, qu'ils soient digitaux ou non, pour répondre à leurs propres besoins », observe Lara Muller.

Recentrer l'offre pour les entreprises

En 2017, l'évaluation à mi-parcours de la convention actuelle avait pointé la nécessité de recentrer l'offre de service vers les entreprises qui en ont le plus besoin, à savoir les TPE et PME et celles qui connaissent des difficultés de recrutement par manque de moyens financiers, humains ou de temps. Cette problématique sera d'autant plus importante que les créations d'emplois devraient rester dynamiques au cours des prochaines années. » ●

SI LE BILAN DE PÔLE EMPLOI EST ENCOURAGEANT, L'UNÉDIC EST ATTENTIVE À **PLUSIEURS POINTS QUI MARQUERONT LA RENÉGOCIATION DE LA CONVENTION TRIPARTITE.**

PERSPECTIVES



LES FINANCES DE L'UNÉDIC À L'APPROCHE DE L'ÉQUILIBRE

Le retour de la croissance économique et les règles négociées en 2017 devraient permettre à l'Assurance chômage d'être en excédent à partir de 2020. L'Unédic poursuit sa mission de gestion de la dette de l'Assurance chômage, après une crise économique sans précédent.

«L' Assurance chômage se trouve désormais sur une trajectoire de retour à l'équilibre financier», observe Jun Dumolard, sous-directeur à la direction finances et trésorerie de l'Unédic, ce que confirment les prévisions publiées en juin 2018:

le déficit du régime, de 3,4 milliards d'euros en 2017, baisserait à 1,4 milliard d'euros en 2018 puis à 89 millions d'euros en 2019. « Dans la période de faible croissance qu'a connue la France entre fin 2008 et 2016, l'Assurance chômage enregistrait un déficit annuel qui attei-

gnait 4,2 milliards d'euros en 2016, constate le responsable financier. À partir de 2017, la croissance s'est améliorée et les finances de l'Assurance chômage ont suivi la même évolution. » Après neuf années de hausse, les dépenses d'allocations devraient

LORSQUE L'ÉCONOMIE SE PORTE BIEN, ELLE DOIT PERMETTRE DE GÉNÉRER DES EXCÉDENTS QUI VIENNENT ÉQUILIBRER LES DÉFICITS.

commencer à décroître en 2018, alors que le dynamisme des recettes observé en 2017 se poursuivrait en 2018 et 2019. Si ces tendances se confirment, l'Assurance chômage pourrait renouer avec les excédents dès 2020. Ce retour à l'équilibre est aussi le résultat des décisions des partenaires sociaux au cours des dernières années, notamment les changements de règles issus de la convention d'assurance chômage d'avril 2017 qui devraient permettre des économies de l'ordre de 930 millions d'euros en régime de croisière, avec 550 millions d'euros d'économies dès 2018.

Amortisseur économique et social

Depuis sa création en 1958, l'Assurance chômage a vocation à soutenir le pouvoir d'achat des ménages, protéger les revenus et ainsi soutenir l'activité économique. Comme elle joue un rôle important de stabilisateur économique et d'amortisseur social, ses comptes ne sont pas voués à être à l'équilibre chaque année. Au contraire, les partenaires sociaux ont fait le choix d'une gestion financière de moyen terme. Concrètement, les périodes pendant lesquelles l'économie se porte bien doivent permettre de générer des excédents qui viennent équilibrer les déficits des années où l'économie se porte moins bien.

La dette actuelle de l'Unédic va donc de pair avec le rôle joué par l'Assurance chômage pour soutenir l'économie du pays, tout en limitant l'augmentation du taux de pauvreté. Bien que le solde annuel de l'Assurance chômage soit amené à s'améliorer ces prochaines années, l'Unédic gère aujourd'hui une dette dont le niveau est historiquement élevé, conséquence d'une crise particulièrement longue. En effet, dans ce contexte, les partenaires sociaux ont choisi de maintenir le niveau d'indemnisation sans alourdir les

charges des entreprises. Ils ont souhaité que les allocations et les taux de cotisation soient stables. Ainsi depuis 2009, l'Unédic a fait appel à l'emprunt pour garantir la continuité du paiement des allocations chômage, selon les règles négociées par les partenaires sociaux.

« Au 31 décembre 2017, la dette de l'Unédic atteignait 33,5 milliards d'euros, affirme Jun Dumolard, et serait de 35 milliards d'euros fin 2019, représentant 11 mois de recettes. » Après un point haut atteint en 2018, ce ratio commencerait à diminuer dès 2019.

Un financement maîtrisé

Les recettes et les dépenses du régime étant très sensibles à l'activité économique, l'emploi et l'évolution du chômage, l'Unédic actualise trois fois par an des prévisions financières : elles permettent d'anticiper avec précision ses besoins de financement à court terme, et d'ajuster régulièrement la stratégie financière. Une fois par an, l'Unédic réalise une projection à trois ans, transmise au Parlement et au gouvernement, qui comprend aussi une décomposition du solde annuel de l'Assurance chômage entre parts conjoncturelle et structurelle, nécessaire pour veiller à l'équilibre de moyen terme du régime.

La stratégie financière décidée par le Conseil d'administration de l'Unédic suit plusieurs principes : garantir le paiement des allocations et financer la dette au moindre coût, dans le cadre d'un pilotage par anticipation. Les instruments utilisés sont simples et lisibles pour les partenaires sociaux, l'État et les investisseurs.

Ainsi, l'Unédic emprunte sur les marchés financiers exclusivement à taux fixe et en euros. Les emprunts à taux fixe sont adaptés à la dette de l'Unédic, dont le caractère conjoncturel est très marqué. Cette dette

se constitue dans des périodes de faible croissance, qui s'accompagnent de taux d'intérêt bas. À l'inverse, les taux d'intérêt remontent quand l'économie reprend, tandis que l'Unédic voit ses besoins de financement diminuer rapidement et les excédents du régime permettent de rembourser la dette. Les recettes et les dépenses de l'Unédic sont toutes libellées en euros. Le choix du financement en euros exclusivement, sans recourir à d'autres devises et à des instruments de couverture, préserve l'Unédic de risques financiers dont l'unique bénéfice serait d'abaisser ses charges financières.

Ainsi, les sommes à rembourser et les intérêts à verser sont fixés dès l'opération d'emprunt, offrant des données de pilotage lisibles et ne souffrant pas d'incertitude.

Aujourd'hui, l'Unédic peut utiliser trois outils de financement, selon différentes maturités d'emprunt : des obligations pour le long terme (15 ans maximum), des titres de créances négociables de moyen terme (7 ans maximum) et de court terme (moins d'1 an). Les obligations émises depuis 2011 sont garanties explicitement par l'État français (voir encadré p. 32).

Ces dernières années, avec l'augmentation de la dette, l'Unédic a allongé la maturité de ses emprunts : « Il s'agissait de maintenir nos remboursements annuels en dessous de 10 % de nos recettes, soit pas plus de 4 milliards d'euros environ par an », explique Jun Dumolard. En appliquant ce ratio prudent, l'Unédic entend circonscrire ses remboursements à un montant soutenable par rapport à ses recettes, afin que les remboursements d'emprunt ne représentent pas un risque supplémentaire de liquidité. Cet allongement limite également les effets d'une remontée soudaine des taux d'intérêt sur le refinancement éventuel des emprunts, si les excédents du régime ne permettent pas de les rembourser. La durée de vie moyenne de la dette de l'Unédic est d'un peu moins de 6 ans aujourd'hui.

Cette stratégie a bénéficié de l'environnement de taux particulièrement bas depuis 2014 : « Le niveau de la dette n'a jamais été aussi important mais pas sa charge



ZOOM

Les programmes d'emprunt de l'Unédic en 2018

- **Un programme NEU-CP** de 10 milliards d'euros d'encours maximal pour une maturité de 1 an maximum.
- **Un programme NEU-MTN** de 8 milliards d'euros d'encours maximal, pour une maturité allant de 1 à 7 ans maximum.
- **Un programme d'émissions obligataires EMTN** de 37 milliards d'euros maximum, pour une maturité maximale de 15 ans. L'Unédic a prévu d'émettre 3,5 milliards d'euros d'obligations nouvelles en 2018.

financière, insiste Jun Dumolard, les intérêts d'emprunt représentant à peine plus de 1 % des recettes. »

À la fin de l'année 2017, le taux de financement moyen pondéré de la dette de l'Unédic est proche de 1,11 %. Les nouveaux emprunts émis pendant l'année ont été réalisés avec de faibles écarts de taux avec les emprunts de référence de l'État français (Obligations assimilables du Trésor). Ces écarts de taux placent les titres de l'Unédic à des niveaux comparables à ceux émis par les établissements publics les plus proches du souverain. Ces conditions de financement sont le reflet des paramètres de solvabilité et de liquidité des titres dont bénéficie l'Unédic, compte tenu de sa mission, de son positionnement et de son modèle économique.

Les acteurs qui achètent ces titres sont, pour la majorité, des investisseurs institutionnels – banques centrales, institutions de prévoyance, assureurs et mutuelles – en quête de placements sûrs, liquides et peu volatils. Par conséquent,

une grande partie de la dette de l'Unédic est détenue par des acteurs qui conservent les titres sur la durée, ce qui limite la part d'investisseurs privilégiant le rendement à court terme. De plus, lors des émissions d'emprunts, l'Unédic privilégie les investisseurs qui lui assurent, pour le futur, le maintien des conditions de financement les plus favorables. Dans ses pratiques d'émission, l'Unédic applique les principes de transparence et de lisibilité, dans le respect des réglementations en vigueur. À noter que l'Unédic entretient des échanges réguliers avec l'État sur ses finances, en particulier avec la Direction générale du Trésor pour une bonne coordination de ses programmes d'emprunt avec ceux des administrations publiques.

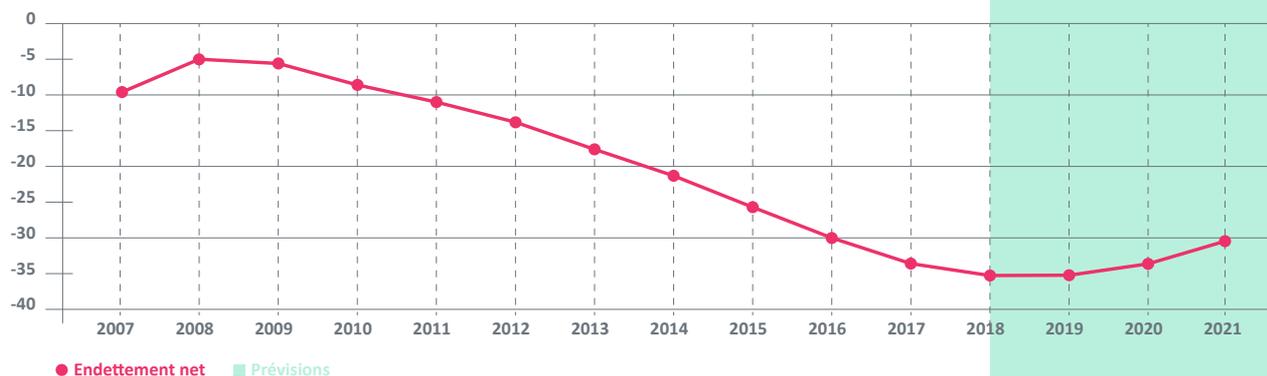
Chaque année, les informations de l'Unédic sur ses programmes de financement sont visées par l'Autorité des marchés financiers. Ses programmes à court et moyen termes bénéficient aussi du cadre de supervision de la Banque de France.

Les enjeux des prochaines années

Avec l'embellie économique amorcée en 2017, l'Unédic devra adapter sa stratégie financière en fonction du retour à l'équilibre de ses comptes.

« Les prévisions de taux d'intérêt sont à la hausse, mais l'augmentation devrait se faire de façon graduelle », note Jun Dumolard. Il faut dire que l'Unédic a contracté ces dernières années des emprunts à taux fixe sur des maturités longues. Et compte tenu de l'amélioration de la trajectoire financière qui se dessine, les sommes empruntées sont vouées à baisser. De ce fait, la part des recettes servant les intérêts d'emprunt devrait aussi diminuer au cours des prochaines années. Principal enjeu des prochaines années : réduire la dette générée par la crise de 2008. « Nous arrivons à un point de bascule et nous devons être vigilants pour mettre en œuvre la meilleure stratégie financière possible, avec une diminution de la maturité moyenne de nos emprunts à un rythme qui dépendra du rétablissement de nos comptes. Le désendettement est pour nous un enjeu stratégique qui doit nous permettre d'anticiper les besoins d'accompagnement d'une future période de crise », explique Jun Dumolard. Si les finances de l'Unédic commencent à s'améliorer avec la reprise économique, les marges de manœuvre restent limitées. Dans son dernier rapport sur les perspectives financières de l'Assurance chômage, l'Unédic a établi plusieurs scénarios pour anticiper ses capacités de désendettement, qui dépendront en grande partie de la longueur de la reprise économique actuelle. ●

Dette de l'Assurance chômage (en milliards d'euros)



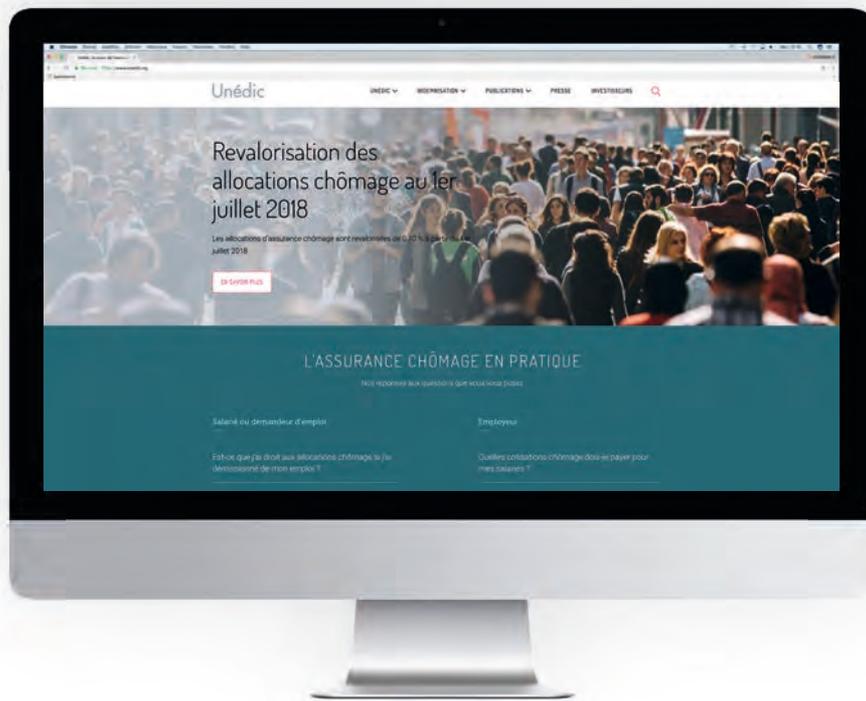
COMPTE DE RÉSULTAT COMPARATIF (en millions d'euros)	2016	2017	ÉVOLUTION 2016-2017 EN %
Contributions principales	34 489	35 765	3,7
Contributions particulières	597	505	-
Autres produits	450	326	-
TOTAL DES PRODUITS TECHNIQUES	35 536	36 596	3,0
Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	- 29 672	- 30 270	2,0
Autres allocations	- 2 863	- 2 605	-
Aides au reclassement	- 723	- 684	-
Validation des points retraites	- 2 043	- 2 087	-
Contributions 10 % Pôle emploi	- 3 301	- 3 348	-
Autres charges	- 804	- 677	-
TOTAL DES CHARGES TECHNIQUES	- 39 406	- 39 671	0,7
RÉSULTAT DE GESTION TECHNIQUE	- 3 870	- 3 075	- 20,5
Résultat de gestion administrative	- 33	- 32	-
Résultat financier	- 324	- 352	8,5
Résultat exceptionnel	26	18	-
Impôt sur les sociétés	- 2	- 2	-
RÉSULTAT NET	- 4 203	- 3 444	- 18,1

LE COMPTE DE RÉSULTAT COMPARATIF

Le total des produits techniques progresse de 3,0 % entre 2016 et 2017, du fait de l'évolution des contributions principales de 3,7 %, sous l'effet de l'augmentation de la masse salariale affiliée en 2017. La croissance de l'effectif salarié de 1,4 % en 2017 comparé à 1,1 % en 2016 coïncide avec une progression plus forte du Salaire moyen par tête (SMPT) de 1,9 % en 2017 contre 1,4 % en 2016. Les effets de la convention d'assurance chômage de mai 2014 se faisant progressivement sentir, l'évolution des charges de gestion technique de + 0,7 % entre 2016 et 2017 s'explique essentiellement par l'augmentation du montant moyen de l'allocation journalière + 1,58 % et du nombre de jours indemnisés qui traduit la légère croissance sur un an du nombre moyen de demandeurs d'emploi indemnisés. Après prise en compte de la contribution

de l'Assurance chômage au fonctionnement de Pôle emploi (3,348 milliards d'euros), le résultat de gestion technique devient déficitaire à hauteur de 3,076 milliards d'euros, en amélioration comparativement au déficit de 2016, à savoir 3,870 milliards d'euros. Après imputation du résultat de la gestion administrative de 32 millions d'euros, de la gestion financière de 352 millions d'euros, du résultat exceptionnel et de l'impôt sur les loyers immobiliers, le résultat net comptable de l'exercice est déficitaire à hauteur de 3,445 milliards d'euros. Sur le plan du financement 2017 de l'Assurance chômage, il convient de souligner que, par arrêté du 6 mars 2017, le ministre de l'Économie et des Finances, comme l'y autorise la loi, avait accordé la garantie explicite de l'État français aux émissions d'emprunt obligataire lancées par l'Unédic en 2017 dans la limite de 5 milliards d'euros en principal plus intérêts et frais. ●

Pour en savoir plus sur l'Assurance chômage unedic.fr



Les textes réglementaires et leurs
décryptages pratiques, les prévisions
financières, les études et indicateurs produits
par l'Unédic sont disponibles sur unedic.fr

Suivez notre actualité sur

