



PATRICIA FERRAND, présidente de l'Unédic
Janvier 2022 - Janvier 2024

RAPPORT MORAL

Les deux années écoulées sont la parfaite illustration de la force collective qui nous anime au sein de l'Unédic et de l'exigence qui nous guide. Cette force collective, riche autant de nos accords que de nos désaccords, s'appuie sur une écoute engagée et une confiance partagée. Cette exigence est notre socle pour appréhender les défis contemporains et pour y adapter le système de protection sociale.

De ces deux années de mandature, je retiens deux éléments structurants qui ont façonné notre environnement et orienté le sens des décisions et des actions de l'Unédic.

D'une part, des mutations majeures du marché du travail qui se sont accélérées au lendemain de la crise sanitaire. J'insiste particulièrement sur les transitions écologiques et numériques qui ont dessiné – et dessineront encore – de nouveaux horizons sur le terrain de l'emploi. Si nous partageons tous l'objectif du plein emploi et considérons la baisse conjoncturelle du taux de chômage comme très positive, nous travaillons ensemble à ce que je nommerais volontiers un repositionnement structurel de l'Assurance chômage pour sécuriser des transitions professionnelles plus nombreuses et changeant de nature. Plus que jamais, le régime d'assurance chômage et l'Unédic font partie intégrante de ces dynamiques nouvelles de l'emploi.

D'autre part, les partenaires sociaux ont continué sur la période d'être bousculés, voire remis en cause dans leur légitimité par la puissance publique. Au-delà de la suspension temporaire de la délégation de négociation de la réglementation jusqu'à fin décembre 2023, le choix de ponctionner le régime d'assurance chômage de près de 12 Md€ sur quatre ans dans la dernière loi de finances traduit une certaine défiance, voire la volonté de « reprendre la main » au moins en partie. En réponse, les partenaires sociaux ont pleinement assumé leurs responsabilités avec la signature par une majorité d'organisations d'une nouvelle convention d'assurance chômage, dont l'agrément reste aujourd'hui suspendu. L'Unédic a été d'un appui considérable dans cette négociation : ses éléments d'analyses économiques, financières, juridiques ont sans conteste nourri les débats et aidé à la conclusion de l'accord.

Dans ce contexte contraint et complexe, je souhaite mettre en valeur le pilotage paritaire de l'Assurance chômage, qui a fait preuve d'agilité et d'efficacité, en s'adaptant en permanence. À notre crédit, une gestion solide et transparente, et une institution Unédic toujours très réactive et innovante pour répondre aux missions qui lui sont confiées par les partenaires sociaux, avec cet objectif partagé : soutenir et accompagner les demandeurs d'emploi, les salariés et les entreprises.

Accompagner les dynamiques de l'emploi

Après avoir démontré sa capacité à répondre rapidement aux besoins dans une période de crise inédite, l'Assurance chômage se trouve confrontée à de profondes évolutions du monde du travail : des reconversions plus fréquentes qu'au cours des dernières décennies où les parcours étaient plus linéaires, des métiers qui émergent alors que d'autres disparaissent... L'Unédic anticipe et analyse ces réalités de l'emploi pour adapter, consolider, renouveler le régime au service de la cohésion sociale et en soutien de l'économie.

« L'ESSENCE MÊME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EST DE SÉCURISER LES SALARIÉS DANS LA DIVERSITÉ DE LEURS PARCOURS PROFESSIONNELS »

L'essence même de l'Assurance chômage est de sécuriser les salariés dans la diversité de leurs parcours professionnels, spécifiquement les plus fragiles pour qu'ils ne soient pas exclus du marché du travail par ces évolutions, tout en demeurant attentive aux besoins des employeurs. La prorogation par avenant du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) destiné aux salariés licenciés pour motif économique en est un exemple, alors que les défaillances d'entreprises en France ont renoué avec le niveau d'avant-Covid. Quant aux mesures de la convention d'assurance chômage signée en novembre 2023 et en attente d'agrément, elles s'articulent autour d'un triple objectif : l'ajustement de certaines règles d'indemnisation pour tenir compte de situations spécifiques comme celles des primo-entrants sur le marché du travail ou des salariés saisonniers ; la simplification et l'amélioration de la lisibilité de la réglementation d'assurance chômage pour plus d'équité, notamment pour les salariés en rupture de période d'essai ; l'amélioration de la compétitivité des entreprises au profit de l'emploi durable.

Sécuriser les transitions professionnelles passe par l'indemnité assurantielle et un accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi selon leur situation : c'est le sens du financement par l'Assurance chômage de Pôle emploi, devenu France Travail au début de l'année 2024, qui opère le versement des allocations pour le compte du régime et accompagne les personnes en recherche d'emploi. Avec les travaux sur la convention tripartite (État - Unédic - France Travail) en cours de finalisation, l'enjeu est de permettre à France Travail de se déployer avec efficacité et de garantir un haut niveau de qualité de service auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises qui recrutent.

L'équilibre financier du régime pour garantir les droits des demandeurs d'emploi

La situation financière de l'Assurance chômage diffère sensiblement de celle de fin 2019, le régime ayant joué pleinement son rôle d'amortisseur économique et social pendant la crise Covid-19 : la dette, qui atteint au total 58 Md€ fin 2023, est alourdie de plus de 18 Md€ par l'impact de cette crise. C'est un montant significatif, même si la gestion maîtrisée et efficiente du régime par les partenaires sociaux reste attestée par la certification sans réserve des comptes et par l'évaluation favorable des agences de notation.

La forte baisse des allocations de certains demandeurs d'emploi décidée par le gouvernement pendant la période de carence, en plus de l'amélioration de la conjoncture économique, ont abouti à une croissance des excédents du régime ces deux dernières années, supérieure à celle prévue avant la dernière réforme. Alors même que le gouvernement justifiait cette baisse des droits par l'accélération indispensable du remboursement de la dette, ce dernier a décidé fin 2023 de la non-compensation intégrale des allègements de cotisations sociales, impactant le régime de 2 Md€ dès 2023 et de près de 10 Md€ au cours des trois prochaines années. Une décision unilatérale qui oblige le régime à s'endetter de nouveau.

Cette configuration pose un certain nombre de questions pour l'avenir de l'Assurance chômage et sa capacité à faire face à une nouvelle crise, d'autant plus que le chômage remonte et que les incertitudes géopolitiques et économiques perdurent. L'enjeu est grand pour garantir les droits des demandeurs d'emploi et des salariés.

Le dernier Baromètre de l'Unédic montre que les Français se sentent en insécurité sociale, alors même qu'ils connaissent mal le système et qu'ils sont pourtant sécurisés par ce système face aux aléas de la vie professionnelle. Ces résultats déroutants et quelque peu effrayants, qu'il faut cependant entendre, ne sont pas sans lien avec certaines prises de parole et les décisions politiques récentes malmenant le système de protection sociale. Le système se doit d'être solide pour contribuer à la lutte contre le délitement que nous observons au sein de la société.

La gouvernance paritaire, un atout et une légitimité à plusieurs échelons

L'Assurance chômage est un régime paritaire, qui s'appuie donc sur les connaissances précises des réalités au sein des entreprises, celles à la fois des représentants des salariés et des représentants des employeurs : réalités des métiers, secteurs, conditions de travail et de pénibilité... Tout cela est analysé de manière transversale pour nourrir la réflexion et ainsi adapter le régime aux besoins. Par exemple, les partenaires sociaux ont décidé d'une revalorisation exceptionnelle des allocations chômage dès avril 2023, en plus de celle de juillet, dans le contexte inflationniste.

Malgré une lettre de cadrage très contraignante reçue au cœur de l'été, les négociations d'assurance chômage ont apporté la preuve de la justesse et la pertinence du dialogue social, et de la capacité des partenaires sociaux à piloter avec responsabilité le régime. L'accord invite aussi à clarifier la répartition des rôles avec l'État, car le statu quo n'est plus possible.

« LES NÉGOCIATIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE ONT APPORTÉ LA PREUVE DE LA JUSTESSE ET DE LA PERTINENCE DU DIALOGUE SOCIAL »

Les regards croisés des partenaires sociaux tiennent également un rôle de première importance au niveau territorial. Les instances paritaires régionales (IPR) sont des lieux d'échanges indispensables, permettant d'identifier l'évolution des réalités de l'emploi à l'échelle locale et de montrer les lacunes ou limites de la réglementation d'assurance chômage. Ces retours d'expérience sont précieux et peuvent être utilisés par les organisations syndicales et patronales, notamment lors des négociations nationales. C'est pourquoi les échanges entre la gouvernance de l'Unédic et les présidences des IPR se sont multipliés, via des webinaires ou en présentiel.

Un nouvel élan pour les partenariats sur le champ de l'emploi et de la formation

L'écosystème de l'emploi évolue début 2024 : Pôle emploi devient France Travail et le « Réseau pour l'emploi » est créé en parallèle, rassemblant de très nombreux acteurs de l'emploi, décideurs, financeurs, opérateurs... L'Unédic y participera, à côté des organisations syndicales et patronales, avec pour objectif d'organiser une coopération plus efficiente entre toutes les parties prenantes et de garantir à tous les travailleurs privés d'emploi un accompagnement personnalisé vers un emploi durable.

Par ailleurs, l'Unédic a redonné du sens politique à certains de ses partenariats, qui avaient auparavant une dimension très opérationnelle, afin d'être collectivement à la hauteur des défis partagés : l'Urssaf Caisse nationale et prochainement la CCMSA pour le recouvrement des contributions d'assurance chômage, la CNAV pour le passage à la retraite des demandeurs d'emploi, l'Agirc-Arrco pour le financement des points de retraite complémentaire des demandeurs d'emploi.

Concernant le régime de garantie des salaires, le transfert des missions de la Délégation Unédic-AGS (DUA) vers l'AGS est effectif depuis le 1er janvier 2024. Le processus technique de transfert, qui a nécessité une forte mobilisation des services de l'Unédic pendant de longs mois, est ainsi soldé. Un nouveau chapitre de la relation entre l'Unédic et l'AGS s'ouvre sur des bases claires avec une nouvelle convention de gestion et un nouveau comité paritaire de pilotage qui sera mis en place dans les prochaines semaines.

En deux ans, l'Unédic a également renoué des relations à l'international, étant membre de la Représentation des institutions françaises de sécurité sociale auprès de l'Union européenne (REIF) et de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), tout en rencontrant des délégations étrangères – japonaises, belges, grecques – pour partager des bonnes pratiques.

Un savoir-faire unique reposant sur des expertises internes pointues

L'Unédic est reconnue par le biais de ses expertises comme un acteur à part entière de l'écosystème de l'emploi, un acteur qui alimente également les échanges entre les partenaires sociaux, et plus globalement le débat public : analyses de paramètres du régime, comparaisons internationales des systèmes, ouvertures des données, etc.

Au cours du mandat, les équipes de l'Unédic ont fait preuve d'un engagement sans faille, et cela en période de carence : pour s'assurer, au service des partenaires sociaux, de la prescription juridique de règles qu'ils n'ont pas définies ensemble ; pour garantir la bonne mise en œuvre de ces règles par l'opérateur grâce au suivi d'indicateurs et à la réalisation d'audits ; pour informer le grand public et faciliter la compréhension de ces règles ; pour évaluer leur impact, ce qui constituera un élément de base pour la négociation suivante ; pour sécuriser le financement du régime.

Et après 5 années sans aucune négociation d'assurance chômage, les services de l'Unédic ont accompagné le processus d'échanges entre les partenaires sociaux : en préparant en amont un dossier de synthèse particulièrement fourni ; puis dès le lancement des négociations, en nourrissant la réflexion grâce à la production d'études ; enfin, en transposant l'accord final en une nouvelle convention d'assurance chômage. Cet apport, dont la qualité a été saluée par toutes les organisations, même celles non-signataires, a été essentiel à la réussite de cette dernière négociation.

Alors que mon mandat de présidente de l'Unédic s'achève, la détermination et la gravité avec lesquelles je l'abordais en 2022 demeurent intactes.

Car j'ai eu l'honneur de travailler étroitement avec vous, membres de la gouvernance, de la direction et tout le personnel. Ensemble, nous avons formé un collectif proactif et riche de ses différences pour faire vivre la démocratie sociale.

Car l'avenir s'ouvre sur un monde du travail en pleine transformation où l'Assurance chômage devra d'autant plus sécuriser les transitions professionnelles. C'est une tendance qui nécessitera une attention particulière au cours des prochaines mandatures pour revisiter le sens du régime face à ces mutations.

Une nouvelle phase s'amorce : le renforcement de l'institution Unédic avec la création d'une commission d'éthique et de déontologie, les négociations en cours sur l'emploi des seniors, l'attente de l'agrément de la nouvelle convention d'assurance chômage et la publication de l'étude d'impact correspondante, ainsi que la concertation annoncée sur la gouvernance.

Ce sera mon vœu pour cette nouvelle année, que l'Unédic conserve sa raison d'être, qu'elle demeure garante de la mise en œuvre des accords négociés entre nos organisations pour la protection contre le risque chômage et la sécurisation des transitions professionnelles, au service toujours des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises

Une Unédic qui restera pleinement engagée pour que l'Assurance chômage protège les parcours professionnels au plus près des réalités de l'emploi.