

Alexandre SAUBOT

Président de l'Unédic

Janvier 2016 - Janvier 2018

RAPPORT MORAL

Au cours de cette mandature, sans doute plus qu'à aucune autre période, **l'Unédic a été fortement mobilisée** par les négociateurs de l'Assurance chômage et **dans des cadres parfois inédits** :

- ▶ la négociation d'une convention d'assurance chômage en deux temps qui a conduit à la convention d'avril 2017 ;
- ▶ le diagnostic approfondi de début 2017, qui a permis la reprise de cette négociation après sa suspension en juin 2016 ;
- ▶ la négociation enchâssée des annexes 8 et 10 au printemps 2016 ;
- ▶ le Groupe Paritaire Politique, qui a élaboré une position commune en réponse aux projets de réforme de l'Assurance chômage portés par le gouvernement ;
- ▶ la négociation dans le cadre de l'article L1 du code du travail actuellement en cours.

Ce travail intense a permis aux partenaires sociaux de se positionner en **acteurs crédibles et constructifs de l'évolution de l'Assurance chômage**. Il n'aurait pas été possible sans le rôle de conseil que l'Unédic n'a cessé de jouer au cours de cette période. Quelques points me semblent mériter d'être soulignés pour illustrer ce rôle.

En premier lieu, l'Unédic a approfondi son **analyse du marché du travail** afin de donner une compréhension fine des évolutions en cours. Les travaux conduits sur le développement des contrats de courte durée et ses conséquences sur l'organisation du rapport entre les entreprises et les salariés d'une part, la structuration du revenu des personnes concernées, de l'autre, ont constitué un élément essentiel pour que la négociation débutée en 2016 puisse aboutir en avril dernier. Cela a permis aux négociateurs de réfléchir non pas sur des évolutions de paramètres, mais sur **les interactions entre la réglementation d'assurance chômage et la transformation du marché du travail**.

Je voudrais également souligner **le souci pédagogique et objectif** des productions de l'Unédic. Les négociateurs ont pu disposer de documents leur permettant dans un premier temps d'alimenter leur réflexion, puis de la consolider. La structuration des différentes propositions autour de la notion de jour travaillé a ainsi contribué aux solutions élaborées lors de la dernière négociation de la convention d'assurance chômage.

Ce souci pédagogique s'exprime tout particulièrement dans le champ du pilotage financier. Ainsi les méthodes d'analyse développées pour le rapport annuel sur les perspectives financières à moyen terme sont devenues indispensables à la **réflexion sur le pilotage de la trajectoire financière**. Les débats actuels sur l'avenir de l'Assurance chômage montrent bien que le niveau de notre dette constitue une faiblesse facile à utiliser. Toutefois, nous savons montrer que les décisions qui ont été prises au cours des dernières années ont permis de rétablir la soutenabilité financière de l'Unédic.

Pour conclure sur l'apport de l'Unédic auprès des négociateurs, il reste à souligner la capacité des équipes à intégrer, dans leurs analyses, les dimensions sociales, financières, juridiques et opérationnelles dès le début de la réflexion. C'est sans doute cette **capacité d'anticipation et d'approche globale** qui a permis, avec la forte mobilisation des équipes, que la convention du 14 avril 2017 puisse être signée moins de 3 semaines après le protocole d'accord. Les échanges organisés avec Pôle emploi pendant les phases de négociation ont également permis une mise en œuvre qui, à ce jour, semble maîtrisée.

La seconde grande mission de l'Unédic consiste à garantir que les décisions des partenaires sociaux sont mises en œuvre de façon efficace au bénéfice des demandeurs d'emploi et des entreprises. L'audit externe de fin de mandat qui vient d'être présenté montre que l'Unédic s'est donné les moyens de **garantir la bonne mise en œuvre des décisions politiques** et maîtriser les risques qui leurs sont associés. Des pistes d'amélioration ont été identifiées et il reviendra à la prochaine mandature de s'en saisir.

À un niveau plus qualitatif, les indicateurs rendant compte de la **qualité du service rendu** par l'Assurance chômage sont en amélioration au cours des dernières années et ont atteint un haut niveau. C'est le cas pour le recouvrement des contributions comme pour le calcul ou le versement des allocations. Le Bureau a souhaité, ces derniers mois, approfondir les causes de trop-perçus. Près d'un milliard d'euros sont versés à tort chaque année, ce qui peut créer de l'insécurité voire des difficultés importantes pour certains allocataires. Un travail de diagnostic a été engagé avec Pôle emploi pour identifier les raisons générant des indus en cours d'indemnisation. Le prochain Bureau pourra ainsi prendre des décisions éclairées au cours des prochains mois.

La mise en œuvre de la Déclaration sociale nominative (DSN) modifie l'environnement déclaratif des informations nécessaires à l'Assurance chômage. L'Unédic a veillé à en maîtriser les conséquences. Ainsi, la dématérialisation des signalements de fin de contrat de travail est désormais planifiée pour être effective en 2019. Cela doit permettre d'envisager dès que possible la suppression des attestations employeurs et donc de simplifier, tout en les sécurisant, les démarches liées à l'Assurance chômage.

Sur le plan financier, la mandature s'achève avec une dette historiquement élevée de près de 34 milliards d'euros. Cependant, **la stratégie définie par le Conseil d'administration a permis d'en maîtriser le coût** et de faire en sorte que la remontée des taux d'intérêts qui suivra l'amélioration de la situation économique européenne ne viendra pas mettre en danger l'équilibre financier de l'Unédic. Ainsi, la charge des intérêts représente à peine plus de 1% des recettes. La maturité moyenne de la dette dépassant maintenant 5 ans, ce ratio devrait peu augmenter au cours des prochaines années.

Pour sécuriser la situation financière de l'année 2018, les circuits de financement ont dû être adaptés pour tenir compte de **l'exonération des contributions salariales à l'Assurance chômage** qui entre en vigueur de façon partielle au 1^{er} janvier 2018 puis de façon totale au 1^{er} octobre de cette année. L'enjeu financier porte sur 9,5 milliards d'euros de recettes. Le cadre conventionnel avec les opérateurs du recouvrement a été adapté à cette nouvelle situation afin de garantir la fiabilité des opérations de compensation des exonérations incombant à l'Acoss et de **ne pas fragiliser le cycle de trésorerie de l'Unédic**.

Tout au long de la mandature, **la convention tripartite avec l'Etat et Pôle emploi** a fait l'objet d'un suivi attentif. Les différentes étapes de gouvernance, souhaitées par l'Unédic, et notamment le rapport d'évaluation à mi-parcours, se sont déroulées de façon satisfaisante. Dans ces conditions, il nous est apparu cohérent de répondre positivement à la demande de Pôle emploi en désignant un représentant de l'Unédic au sein de son comité d'évaluation.

“ S'agissant de l'Assurance chômage, la gestion paritaire a fait la preuve de sa pertinence et de sa capacité d'adaptation à de nouveaux enjeux. Ces derniers mois ont apporté des preuves supplémentaires de la capacité d'ouverture et d'expertise du paritarisme. ”

Les réunions de gouvernance ont permis de s'assurer que les **objectifs fixés à Pôle emploi** étaient ou seraient atteints. Elles ont également fait apparaître certaines limites. En premier lieu, l'efficacité du développement des compétences des demandeurs d'emploi reste un point d'amélioration significatif et qui requiert des évolutions dont certaines sont de la responsabilité de Pôle emploi. Par ailleurs, la réflexion sur les parcours des personnes qui alternent durablement périodes d'emploi et de chômage méritera d'être poursuivie afin de concevoir des modalités d'accompagnement mieux adaptées à la diversité de leurs situations. Enfin, la récente décision de l'Etat de baisser de 50 millions d'euros sa dotation au budget de Pôle emploi en 2018 interroge sur le pilotage financier de la convention tripartite et sur le risque que s'accroisse le transfert de charges sur l'Unédic.

L'enjeu de l'accès par l'Unédic aux données utiles à ses missions est également un sujet qui a été abordé dans la perspective de la prochaine convention dans un contexte d'obsolescence des systèmes d'information historiques sur lesquels se fonde notre expertise, et de développement de nouvelles sources de données (DSN). Une réflexion a été engagée avec Pôle emploi pour identifier les évolutions nécessaires et les responsabilités respectives en matière de gouvernance de la donnée.

L'audit externe de fin de mandat fait un **bilan très positif du fonctionnement de la gouvernance de l'Unédic**. L'Unédic est à la hauteur de l'ambition de l'accord sur la modernisation du paritarisme de 2012 qui visait à ce que la gestion paritaire soit exemplaire. Il nous appelle par ailleurs à une réflexion sur l'architecture des structures de gouvernance afin d'améliorer encore leur efficacité. Cette problématique avait également été évoquée en Conseil d'administration il y a un an. Cependant, d'autres priorités se sont imposées à nous dans le cadre des projets de réforme de l'Assurance chômage. Cette tâche reviendra donc à la prochaine mandature.

Dans le contexte actuel, cette revue rapide du fonctionnement de l'Unédic au cours des deux dernières années se doit d'être vue à la fois comme le bilan de mon mandat à la Présidence de cette institution, mais aussi et surtout comme **un point d'appui aux réflexions** sur l'évolution de l'Assurance chômage et de sa gouvernance. Le modèle de la gestion paritaire a fait la preuve de sa pertinence. Il a, à plusieurs reprises, démontré sa **capacité d'adaptation à de nouveaux enjeux** : nouveaux enjeux liés à l'évolution du marché du travail et du contexte économique ; nouveaux enjeux découlant de la transformation de l'organisation et de la gouvernance du service public de l'emploi. Ces derniers mois ont apporté des preuves supplémentaires de la **capacité d'ouverture et d'expertise du paritarisme**, qui reste un référentiel valable pour aujourd'hui et pour demain.

À la fin de ce mandat, je tiens à remercier tous les administrateurs pour le travail des deux dernières années. Je remercie également les services de l'Unédic qui, en dépit des incertitudes qui ne sont pas encore levées, ont fait preuve d'un engagement permanent.