

RÉFÉRENCES

# 2018

## RAPPORT D'ACTIVITÉ

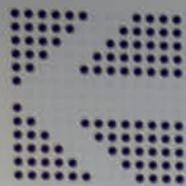
L'ASSURANCE  
CHÔMAGE  
POST-RÉFORME

L'UNÉDIC AU SERVICE  
DE LA GESTION  
ET DE LA DÉCISION

L'UTILITÉ SOCIALE  
DE L'ASSURANCE  
CHÔMAGE

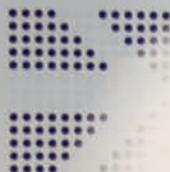


Unédic



BUREAUX  
129 À 152

BUREAUX  
102 À 130



## ENTRETIEN

02. Rencontre avec Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic (CFDT) et Eric Le Jaouen, son vice-président (Medef) : « **L'Unédic est une vigie attentive et constructive** »

## ÉVÉNEMENT

### 05. L'ASSURANCE CHÔMAGE POST-RÉFORME

06. Nouvelle donne réglementaire
08. Un schéma de financement mixte
10. Financement de l'Assurance chômage en 2020 (prévision)
11. Jacques Freyssinet, économiste : « Les choix des partenaires sociaux seront fortement contraints »
12. Entretien avec Vincent Destival, directeur général de l'Unédic : « La loi Avenir professionnel confirme l'Unédic dans ses missions »
16. Les membres du Bureau de l'Unédic

## REPÈRES

### 17. L'UTILITÉ SOCIALE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

18. À quoi sert l'Assurance chômage ?
19. Plusieurs choses à savoir sur les bénéficiaires de l'Assurance chômage
22. Didier Demazière, sociologue : « Être indemnisé, c'est un marqueur d'appartenance au monde du travail »
24. Le vécu des allocataires qui travaillent
26. Indemniser, inciter à la reprise d'emploi et favoriser la reconversion

28. Le CSP a fait la preuve de son efficacité
29. La Convention tripartite
31. Mieux accompagner les demandeurs d'emploi pour éviter le chômage de longue durée
32. Qui fait quoi dans l'Assurance chômage ?

## AU QUOTIDIEN

### 33. AU SERVICE DE LA GESTION ET DE LA DÉCISION

34. Garantir une indemnisation fiable
35. Maîtriser de nouveaux risques sur le financement
36. Homogénéiser le cadre de décision sur tout le territoire
37. Faire preuve d'agilité dans un contexte en pleine évolution
38. Contrats courts : L'Unédic en appui des branches professionnelles
40. Une gestion financière robuste et fiable
42. Maîtriser la gestion de la dette de l'Unédic
43. Chiffres clés et prévision de la situation financière de l'Assurance chômage
44. Une logique de co-construction du changement
46. Ajuster les représentations sur le chômage

## FINANCES

### 48. COMPTE DE RÉSULTAT DE L'EXERCICE

# « L'UNÉDIC EST UNE VIGIE CONSTRUCTIVE ET ATTENTIVE »

**Patricia Ferrand**, présidente de l'Unédic (CFDT), et **Éric Le Jaouen**, son vice-président (Medef), reviennent sur les réformes de l'Assurance chômage et les négociations paritaires du régime des 18 derniers mois.

## La loi Avenir professionnel a indéniablement marqué l'actualité 2018 de l'Unédic et de l'Assurance chômage. Qu'a-t-elle changé concrètement ?

**Patricia Ferrand** - L'année 2018 a été marquée par plusieurs temps forts institutionnels qui ont eu des conséquences sur l'activité de l'Unédic, en particulier la négociation sur l'Assurance chômage qui s'est tenue début 2018, l'élaboration du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », puis l'adoption de cette loi entre le printemps et l'été 2018, et enfin la deuxième négociation sur l'Assurance chômage à l'automne 2018. C'est tout de même peu banal de voir deux négociations sur l'Assurance chômage organisées la même année. Par-delà cette actualité très dense pour les partenaires sociaux et l'Unédic, et nonobstant la loi adoptée le 5 septembre 2018, on peut noter, *in fine*, que des fondamentaux de l'Assurance chômage, qui perdurent depuis soixante

ans, demeurent. L'alerte des partenaires sociaux sur la question de l'universalisation, et notamment sur l'élargissement du régime aux indépendants, a été claire : le régime doit rester assurantiel, conformément à ses fondamentaux qui stipulent qu'à une cotisation correspond une allocation. Le rôle d'amortisseur social de l'Assurance chômage n'a, par ailleurs, pas été remis en cause. Reste un changement majeur : la modification du financement de l'Assurance chômage voulue par la loi Avenir professionnel, qui conserve une certaine contributivité mais avec une nature de financement différente. Sur toutes ces questions, et en particulier lors des deux négociations, l'apport des équipes de l'Unédic, très fortement sollicitées, a été fondamental.

**Éric Le Jaouen** - Je veux insister également, tout comme Patricia, sur le fait qu'il y a eu, en 2018, deux négociations sur l'Assurance chômage, ce qui n'était jamais arrivé dans l'histoire du régime en France.



© BRUNO MAZODIER

Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic et Éric Le Jaouen, son vice-président.

Nous sommes restés mobilisés en continu pendant un an. Si certains éléments structurants du changement ont été introduits dans le financement et dans la nature des publics concernés par l'Assurance chômage, l'essence même du système qui repose sur les mêmes éléments depuis soixante ans n'a pas été remise en cause : une contributivité toujours majoritaire dans le financement, un système assurantiel qui fournit un revenu de remplacement pour l'ensemble du public à l'exception des indépendants pour l'heure, et qui est absolument essentiel pour l'économie française. Enfin, un rôle d'amortisseur social de l'Assurance chômage, un élément extrêmement important pour notre pays dans une économie mondialisée.

### **L'Unédic a donc été fortement mobilisée, avec quel bilan ?**

P. F. - L'Unédic a su démontrer sa capacité à accom-

pagner et à faciliter le dialogue social, en créant les conditions d'un débat éclairé dans la société. Les partenaires sociaux ne sont pas parvenus à un accord, mais l'ensemble des travaux préparatoires fournis par l'Unédic a été essentiel. C'est une véritable valeur ajoutée, dont je peux dire qu'on ne bénéficie pas dans toutes les négociations nationales interprofessionnelles. Le travail de l'Unédic a ainsi facilité le diagnostic et les réflexions des partenaires sociaux. Son expertise sur le champ particulier du chômage indemnisé, qui est peu connu des autres acteurs du service public de l'emploi, la robustesse de son approche du marché du travail, construite sur soixante années d'expérience et reconnue par tous, sont une force. Pour les négociateurs de la convention d'Assurance chômage comme pour les gestionnaires du régime que nous sommes, le bilan de son action en 2018 et sur le premier semestre 2019, est extrêmement positif. Et ce dans l'ensemble de l'écosystème institutionnel de l'emploi et du chômage.

...

... **É. L. J.** – Je partage tout à fait ce qui est dit. L'année 2018 et le début de 2019 ont mis en lumière les qualités intrinsèques de l'Unédic : objectivité, neutralité, transparence, pédagogie, et ce malgré la complexité des situations à analyser. L'Unédic a permis le partage de diagnostic entre les organisations gestionnaires et promu un point de vue indépendant dans le débat public. Sur le plan strict de la gestion financière du régime d'assurance chômage, notons qu'il n'y a pas eu en 2018 de fléchissement sur la rigueur, et ce en dépit de la forte mobilisation des équipes sur tous les sujets techniques des négociations. La barre a été tenue.

**P. F.** – Dans le même temps, il y a eu un changement dans la nature du financement de l'Assurance chômage, qu'il a fallu sécuriser, notamment la part de CSG affectée. L'Unédic a très largement montré son expertise et sa connaissance fine de ce sujet. Bercy a convenu que la part de CSG devait être revalorisée.

### **Quel rôle spécifique a joué l'Unédic sur le dossier très particulier de l'élargissement du régime aux démissionnaires ?**

**P. F.** – Sur la question des démissionnaires, les réflexions des partenaires sociaux, aidées par les analyses de l'Unédic, ont été entendues par le gouvernement qui a repris le schéma proposé dans son projet de loi. Les partenaires sociaux mènent des discussions et des échanges qui sont ancrés dans la réalité du terrain, par leur connaissance des pratiques sur le marché du travail, de ce que peuvent vivre à la fois les salariés, les demandeurs d'emploi et les entreprises. Il y a eu, sur ce dossier, une réelle prise en compte de la pluralité des points de vue avec des situations qui sont très diverses et très complexes. C'est une des grandes valeurs ajoutées de la démocratie sociale en général, et de la négociation sur l'Assurance chômage en particulier, de pouvoir orienter les réflexions, voire les décisions des pouvoirs publics, à partir de la connaissance du terrain et pas simplement d'une connaissance issue des statistiques macroéconomiques. La loi Avenir professionnel a ainsi clairement repris la volonté des partenaires sociaux de sécuriser d'abord les transitions professionnelles plutôt que de prendre le risque de les multiplier. Aider à la reconversion oui, mais sécuriser la transition avant tout.

**É. L. J.** – Ce point de la connaissance des réalités du terrain, qui est celle des partenaires sociaux, est fondamental pour pouvoir anticiper sur des effets de comportements, du côté des demandeurs d'emploi, des salariés comme des entreprises. Il est indispensable, pour maintenir cette utilité sociale et économique du régime d'Assurance, que son pilotage soit complètement connecté à la réalité de ce qui se passe sur le terrain. C'est un souci permanent qu'ont toujours eu les partenaires sociaux et les gestionnaires du régime.

### **Comment vont évoluer, selon vous, les enjeux de l'Assurance chômage et de l'Unédic dans les prochains mois ?**

**P. F.** – 2018 a été une année particulière, une continuité à virage en quelque sorte. Ce qui est sûr, c'est que l'articulation permanente qui existe entre les équipes de négociation de la convention d'Assurance chômage, la gouvernance paritaire et les équipes de l'Unédic crée un apprentissage collectif commun sur lequel tous les négociateurs peuvent s'appuyer. L'Unédic a cette capacité à répondre. Dans le passé, il est déjà arrivé que, les partenaires sociaux ayant échoué dans leur négociation, le gouvernement décide, par décret, au moins pour un temps, des futures règles d'indemnisation. Il l'a toujours fait en s'appuyant sur les compétences de l'Unédic, sur sa capacité à évaluer et comprendre ce qui se passe sur le marché du travail. L'Unédic va donc, très certainement, être très sollicitée dans les prochaines années, à la fois en termes de gestion financière mais aussi de suivi et d'évaluation des nouvelles règles, notamment concernant leurs impacts sur les personnes concernées par la réforme, ce qui est somme toute la préoccupation première des partenaires sociaux.

**É. L. J.** – Il y a des enjeux à moyen terme, sur l'année 2019, sur la sécurisation de la trajectoire financière du régime d'Assurance chômage, avec, dès l'automne, les projets de loi de finances. Et puis il y a, pour moi, un enjeu principal à moyen-long terme qui concerne le rôle que doit jouer l'Unédic dans l'accompagnement de Pôle emploi en particulier grâce à la négociation de la convention tripartite (*lire page 29*). Un rôle qui s'inscrit dans le contexte actuel de l'emploi, avec des entreprises qui ont souvent du mal à recruter des compétences, alors que le recul du nombre de demandeurs d'emploi reste relativement lent et en tout cas inférieur à ce que connaissent des pays comparables au nôtre, et que la mutation du marché du travail s'accélère.

**P. F.** – Je partage tout à fait cette analyse. L'un des fondamentaux de l'Assurance chômage, qui demeure, c'est celui voulu par les partenaires sociaux sur le retour à l'emploi qui implique, pour les personnes, non seulement une sécurisation financière par un revenu de remplacement, mais aussi l'accompagnement, par des conseillers qualifiés, des personnes les plus en difficultés pour retrouver un emploi. C'est ce qui conditionne l'implication de l'Unédic dans la négociation de la convention tripartite sur mandat des partenaires sociaux et légitime sa place dans la gouvernance de Pôle emploi. En ce sens, l'Unédic est une vigie attentive et constructive, garante de cette feuille de route : répondre aux besoins des personnes et ne pas résumer la gestion financière du régime d'Assurance chômage à des objectifs de réduction des déficits ou d'endettement – même si c'est important pour que le régime perdure – et regarder l'impact des décisions prises pour les personnes dans leurs réalités quotidiennes. L'Unédic va continuer de porter cet esprit. ◀

# L'ASSURANCE CHÔMAGE POST- RÉFORME

Au cours des derniers mois, l'Assurance chômage est entrée progressivement dans une phase nouvelle de son histoire. La loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » de septembre 2018 a élargi l'accès à l'indemnisation à de nouveaux profils de salariés démissionnaires et à des travailleurs indépendants. Elle a également modifié le mode de financement de l'Assurance chômage, les cotisations salariales disparaissant au profit d'une quote-part de CSG. Enfin, la loi a introduit une logique de cadrage des négociations d'assurance chômage et elle a demandé aux partenaires sociaux de se remettre autour de la table de négociation, alors même que la convention d'assurance chômage d'avril 2017 était entrée en vigueur quelques mois plus tôt et pouvait produire ses effets jusqu'en septembre 2020. Ainsi, si le pilotage de l'Assurance chômage reste de la responsabilité des organisations syndicales et patronales, la fixation des règles est désormais fortement encadrée par l'État. Les dernières négociations n'ayant pas abouti à un accord, l'État, comme le prévoit la loi, fixera par décret le nouveau cadre réglementaire.

# NOUVELLE DONNE RÉGLEMENTAIRE

## Extension de l'indemnisation et réforme du financement

La loi Avenir professionnel a élargi le champ de l'indemnisation aux indépendants et aux démissionnaires, et profondément modifié le mode de financement de l'Assurance chômage

L'Assurance chômage a connu en 2018 plusieurs changements concernant son périmètre, son financement et son mode de révision par les partenaires sociaux. Une histoire écrite, principalement, avec l'élaboration puis la promulgation, le 5 septembre 2018, de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ». Ce texte, qui porte aussi les réformes de la formation professionnelle et de l'apprentissage, prévoit notamment, dans son titre II, la mise en œuvre d'une « indemnisation du chômage plus universelle et plus juste ».

La loi Avenir professionnel pose ainsi le principe de l'extension de l'indemnisation chômage aux travailleurs indépendants avec la création d'une nouvelle allocation spécifique – l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) –, qui doit être versée, dans certaines conditions, en cas de cessation involontaire de leur activité. La loi spécifie par ailleurs que des salariés démis-

sionnaires qui n'étaient jusqu'alors pas couverts par le régime (hormis les 15 cas de démission dits légitimes) deviennent éligibles à l'Assurance chômage s'ils portent un projet de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ou un projet de création ou de reprise d'une entreprise. Ce projet devra présenter « un caractère réel et sérieux » attesté par une commission paritaire interprofessionnelle régionale. La loi comporte également diverses mesures visant par exemple à permettre de moduler le taux de la contribution patronale d'assurance chômage en fonction du nombre de fins de contrat donnant lieu à indemnisation par Pôle Emploi; ou encore à expérimenter jusqu'à fin 2020 dans certains secteurs la conclusion d'un seul contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un seul contrat de travail temporaire (CTT) pour remplacer plusieurs salariés.

Surtout, la loi Avenir professionnel fixe de nouvelles règles de financement de l'Assurance chômage et organise un encadrement, par l'État, des négociations des accords d'assurance chômage par les partenaires sociaux.

### Nouvelle donne financière

La loi Avenir professionnel modifie le mode de financement de l'Assurance chômage en prévoyant la suppression des contributions salariales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour la majorité des salariés. Elle a également prévu l'extension des exonérations spécifiques et de la réduction générale aux contributions patronales d'assurance chômage. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'Assurance chômage dispose donc principalement de deux types de ressources financières pour couvrir les dépenses du régime: d'une part des contributions à la charge des employeurs assises sur les salaires (masse salariale) et dont le niveau relève des partenaires sociaux et, par ailleurs, un financement par la CSG dont la part est déterminée par le Parlement lors du vote annuel de la loi de financement de la sécurité sociale.

La loi Avenir professionnel renforce par ailleurs le suivi financier du régime. Toute négociation doit faire l'objet préalablement à son ouverture, d'un document de cadrage signé par le Premier ministre et spécifiant la trajectoire financière attendue, les ressources que l'État compte allouer à l'Assurance chômage au titre de la CSG et les objectifs à atteindre par une nouvelle réglementation. De plus, s'il est fait état d'un écart significatif entre la trajectoire financière de l'Assurance chô-

### LES DATES CLEFS DE LA RÉFORME

> **1<sup>er</sup> août 2018** : adoption par le Parlement de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »

> **25 septembre 2018** : envoi de la lettre de cadrage de la négociation par le gouvernement aux partenaires sociaux

> **9 novembre 2018** : début de la négociation entre partenaires sociaux sur la convention d'Assurance chômage

> **20 février 2019** : interruption de la négociation entre partenaires sociaux sur la convention d'Assurance chômage



mage et la trajectoire financière spécifiée par le document de cadrage à la source de la convention d'assurance chômage en vigueur, ou encore si la trajectoire financière décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement, le Premier ministre peut demander aux partenaires sociaux de prendre les mesures nécessaires pour corriger cet écart en modifiant les règles d'indemnisation ou de contribution.

### Nouvelle donne réglementaire

La loi Avenir professionnel prévoit la renégociation de la convention d'assurance chômage, qui était en vigueur jusqu'en septembre 2020. Négociation dont le champ sera défini, conformément au nouveau processus fixé par le législateur, par un document de cadrage du Premier ministre, transmis aux partenaires sociaux en amont de l'ouverture des discussions. 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 ». Il doit préciser également les « hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit des impositions de toute nature qui sera consacré à l'Assurance chômage ». Si les règles ont toujours vocation à être fixées par des accords paritaires, ces derniers seront agréés non plus par le ministère du Travail mais par le Premier ministre, précise la loi qui note qu'en absence d'accord ou d'agrément, les mesures d'application seront fixées par un décret en Conseil d'État.

L'institution d'un document de cadrage doit également, selon le décret en Conseil d'État du 14 septembre 2018, tout en préservant le rôle central des partenaires sociaux, faciliter l'adaptation de l'Assurance chômage aux évolutions du marché du travail et son adéquation avec les politiques publiques conduites par le gouvernement, et assurer une meilleure coordination de la trajectoire financière du régime avec celle des finances publiques. Pour être agréé, un accord d'assurance chômage devra donc non seulement avoir été négocié et conclu par les partenaires sociaux au niveau national interprofessionnel et ne pas contrevenir à des dispositions légales et réglementaires, mais aussi être compatible avec la trajectoire

## TROIS MODÈLES DE BASE EN-DEHORS DE NOS FRONTIÈRES

> **En Suède**, c'est le modèle de Gand qui fonde le régime d'assurance chômage. Il repose à l'origine sur des caisses gérées par les syndicats de métier et financées par leurs membres. L'adhésion à ce régime se fait sur la base du volontariat, elle n'est pas automatique. Une contribution financière publique (des communes puis de l'État) a ensuite été nécessaire pour élargir ce régime aux autres catégories de salariés. La contribution de l'État est devenue progressivement prédominante. Ce modèle s'est vu adjoindre ultérieurement une caisse non gérée par les syndicats et une prestation de base universelle uniforme (assistance).

> **Aux États-Unis**, c'est le modèle de l'« experience rating » qui est opérant. Le financement du régime d'assurance chômage est assuré uniquement par les cotisations des employeurs. La gestion du régime est assurée par les États fédérés (sans participation patronale ou syndicale). Le taux de cotisation de l'entreprise est fonction des coûts d'indemnisation qu'elle a engendrés par ses licenciements antérieurs (comptes d'entreprise).

Les normes du régime sont établies par l'État fédéral et complétées par les États fédérés, notamment la fixation des seuils qui impliquent un certain degré de redistribution. Des taux de chômage exceptionnels (conjuncturels ou locaux) engendrent un allongement des durées d'indemnisation (au-delà de six mois) dont le coût est financé conjointement par l'État fédéral et les États fédérés. Une protection complémentaire des chômeurs existe en fonction d'accords d'entreprise.

> **Enfin, le Royaume-Uni** fait reposer son régime d'assurance chômage sur le modèle de Beveridge. L'Assurance chômage (Jobseeker's Allowance) est l'un des risques couverts par le système universel d'assurance sociale géré par l'État sans participation des employeurs et des salariés. Une première allocation (prestation contributive) d'une durée de six mois est financée par les cotisations globales des employeurs et des salariés (National Insurance Contribution). Au-delà, une prestation non contributive peut être allouée sous conditions de ressources du chômeur. Cette allocation versée pour une durée illimitée sous réserve du contrôle de la recherche d'emploi, est financée sur le budget de l'État. Dans les deux cas, l'allocation est d'un montant forfaitaire faible et constant de type revenu minimum.

financière et avec les objectifs d'évolution des règles d'assurance chômage définis dans le document de cadrage.

La dernière convention d'assurance chômage avait été agréée par le gouvernement le 4 mai 2017. Les changements de règles adoptés par les partenaires sociaux le 28 mars 2017 étaient entrés en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2017 pour une durée de trois ans, avec un double objectif : renforcer le retour rapide à l'emploi durable et réduire le déficit structurel de l'Assurance chômage pour en garantir la pérennité. En délimitant les négociations d'assurance chômage dans un cadre défini par le gouvernement, la loi Avenir professionnel modifie donc la pratique des négociations entre partenaires sociaux. Lesquels ont effectivement reçu le 25 septembre 2018 un document de cadrage visant à réaliser entre 3 et 3,9 milliards d'euros d'économies sur trois ans, soit entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies en moyenne annuelle. Pour le gouvernement, l'ambi-

tion est d'« accélérer le désendettement du régime » et de « financer des mesures nouvelles pour créer les conditions d'un retour à l'emploi plus rapide, avec des emplois de meilleure qualité, et pour permettre aux entreprises de trouver sur le marché du travail les compétences dont elles ont besoin ».

La loi Avenir professionnel prévoit qu'en cas d'échec, c'est-à-dire si les partenaires sociaux ne parviennent pas à un accord dans le délai imparti ou si l'accord n'est pas compatible avec le contenu du document de cadrage, le gouvernement pourra mettre fin à l'agrément de la convention d'assurance chômage en vigueur et fixer par décret en Conseil d'État les mesures d'application du régime d'assurance chômage, conformément au dernier alinéa de l'article L 5422-25 du Code du travail. La dernière négociation entre partenaires sociaux n'ayant pas abouti en février 2019, l'État interviendra par décret en Conseil d'État. ◀

# UN SCHÉMA DE FINANCEMENT MIXTE

## Un cadre nouveau

2018 a constitué une année de transition dans l'évolution de la structure de financement de l'Assurance chômage. À partir de 2019, les ressources du régime ont une double origine : d'une part, les contributions versées par les employeurs en fonction du salaire brut, d'autre part une fraction de CSG allouée à l'Assurance chômage, cette part étant déterminée lors du vote annuel de la loi de financement de la sécurité sociale. Ces derniers mois, l'Unédic s'est fortement investie dans la sécurisation financière de ce nouveau schéma.

L'Assurance chômage a connu une évolution sensible de son mode de financement depuis début 2018. Après une année d'exonération progressive, les contributions salariales ont été sup-

primées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, conformément à la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ». Seuls les salariés monégasques, certains salariés expatriés et les intermittents du spectacle (pour la part qui leur est spécifique) restent redevables d'une contribution salariale d'assurance chômage.

Désormais, l'Assurance chômage dispose principalement de deux types de ressources financières pour couvrir les dépenses du régime. D'une part, les contributions patronales recouvrées au taux de 4,05 % sur les rémunérations brutes (taux fixé par la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017). D'autre part, une



Cédric Stucky.

fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) recouvrée sur les revenus d'activité, de 1,47 point, affectée à l'Assurance chômage en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Cette part de CSG permet de garantir pour 2019 la compensation intégrale de la perte de recettes induite par la suppression des contributions salariales.

### Sécuriser le remplacement des contributions salariales par la CSG

« Ces changements dans l'évolution de la structure de financement de l'Assurance chômage ont nécessité une forte mobilisation de nos équipes pour cadrer juri-

diquement et opérationnellement leur mise en œuvre et garantir la continuité du paiement des allocations », explique Cédric Stucky, directeur comptabilité et gestion de l'Unédic. Ils se sont faits en deux temps. D'abord, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 avait mis en place, à titre transitoire, une exonération des contributions salariales d'assurance chômage pour l'année 2018 à compter du 1<sup>er</sup> janvier. Cette exonération était partielle au 1<sup>er</sup> janvier (1,45 %), puis totale au 1<sup>er</sup> octobre 2018 (2,40 %). L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) a alors compensé à l'euro/l'euro cette exonération via l'affectation d'une partie du produit de la TVA. « De notre côté, nous

nous sommes assurés 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. Il nous fallait sécuriser 9,6 milliards d'euros de recettes sur un total de contributions salariales estimé pour l'année 2018 à environ 14 milliards d'euros. Pour ce faire, un dispositif conventionnel a été mis en place avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et les autres opérateurs (notamment la Mutualité sociale agricole et Pôle emploi), poursuit Cédric Stucky. Ensuite, dès fin 2018, « nous avons œuvré pour sécuriser la suppression des contributions salariales et leur compensation



© BRUNO MAZODIER

## Q&R

### « TROUVER UNE DYNAMIQUE D'ÉVOLUTION PROCHE DE L'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE »

**Cédric Stucky**, directeur comptabilité et gestion de l'Unédic

#### Pourquoi avoir opté pour la CSG activité pour compenser la suppression des cotisations salariales ?

L'Assurance chômage est particulièrement sensible aux fluctuations conjoncturelles de l'économie qui affecte à la fois nos dépenses mais aussi nos recettes qui dépendent des évolutions de l'emploi salarié. Veiller à ce que ses ressources soient fonction de la masse salariale, et pouvoir anticiper l'évolution de cette dernière, cela fait partie des fondamentaux du pilotage financier du régime. Or la masse salariale évolue d'environ +3,5 % par an quand la contribution sociale généralisée (CSG) évolue, elle, de seulement +2,1%. Il fallait donc trouver, parmi les différentes composantes de la CSG, une assiette qui ait une dynamique d'évolution la plus proche possible de

l'évolution de la masse salariale du secteur privé. D'où cette orientation vers la CSG activité dont la composante secteur privé représente les 2/3 (55,5 milliards d'euros sur un total de CSG sur les revenus d'activité 2018 de 87 milliards d'euros). C'est le Parlement qui chaque année va déterminer la fraction de CSG affectée à l'Assurance chômage, lors du vote annuel de la loi de financement de la sécurité sociale. Pour 2019 cette fraction est de 1,47 point, ce qui permet de garantir pour cette année la compensation financière intégrale de la perte de recettes de 14,2 milliards d'euros induite par la suppression des contributions salariales.

#### Comment cette quote-part a-t-elle été fixée ?

Le document de cadrage de septembre 2018 en vue de la

négociation de la convention d'assurance chômage indiquait que, pour la durée de la convention, « le produit des impositions de toute nature affecté à l'Unédic correspond à la part salariale des contributions d'assurance chômage qui a été supprimée, soit l'équivalent de 2,4 % de la masse salariale correspondante ». En première lecture, le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoyait d'affecter à l'Assurance chômage 1,45 point de CSG sur les revenus d'activité. Suite à l'intervention de l'Unédic, ce taux a été revu à la hausse à 1,47 point soit 200 millions d'euros en plus afin de couvrir la totalité de la perte de recettes.

#### Ce dispositif est-il pérenne ?

Pour les prochaines années, il conviendra de s'assurer de l'évolution de la dynamique de la CSG sur les revenus d'activité en lien avec la dynamique de la masse salariale du secteur privé afin de vérifier chaque année, dans l'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale, la juste compensation des contributions salariales supprimées.

## ÉVÉNEMENT

par une fraction de CSG, dans le cadre de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2019. »

Cette fraction de la CSG activité destinée à l'Assurance chômage est reversée à l'Unédic par l'Acoiss, qui centralise le recouvrement de la CSG sur les revenus d'activité.

### Une dynamique des recettes inchangée

De leur côté, les contributions patronales d'assurance chômage ont été impactées par l'extension de la réduction générale prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Cette réduction concerne au 1<sup>er</sup> janvier 2019, les employeurs relevant de la production agricole, les employeurs d'apprentis et de salariés de plus de 45 ans titulaires d'un contrat de professionnalisation, les associations intermédiaires et les ateliers et chantiers

d'insertion. Elle sera étendue, au 1<sup>er</sup> octobre 2019, à tous les autres employeurs et s'applique de manière dégressive aux rémunérations inférieures à 1,6 Smic.

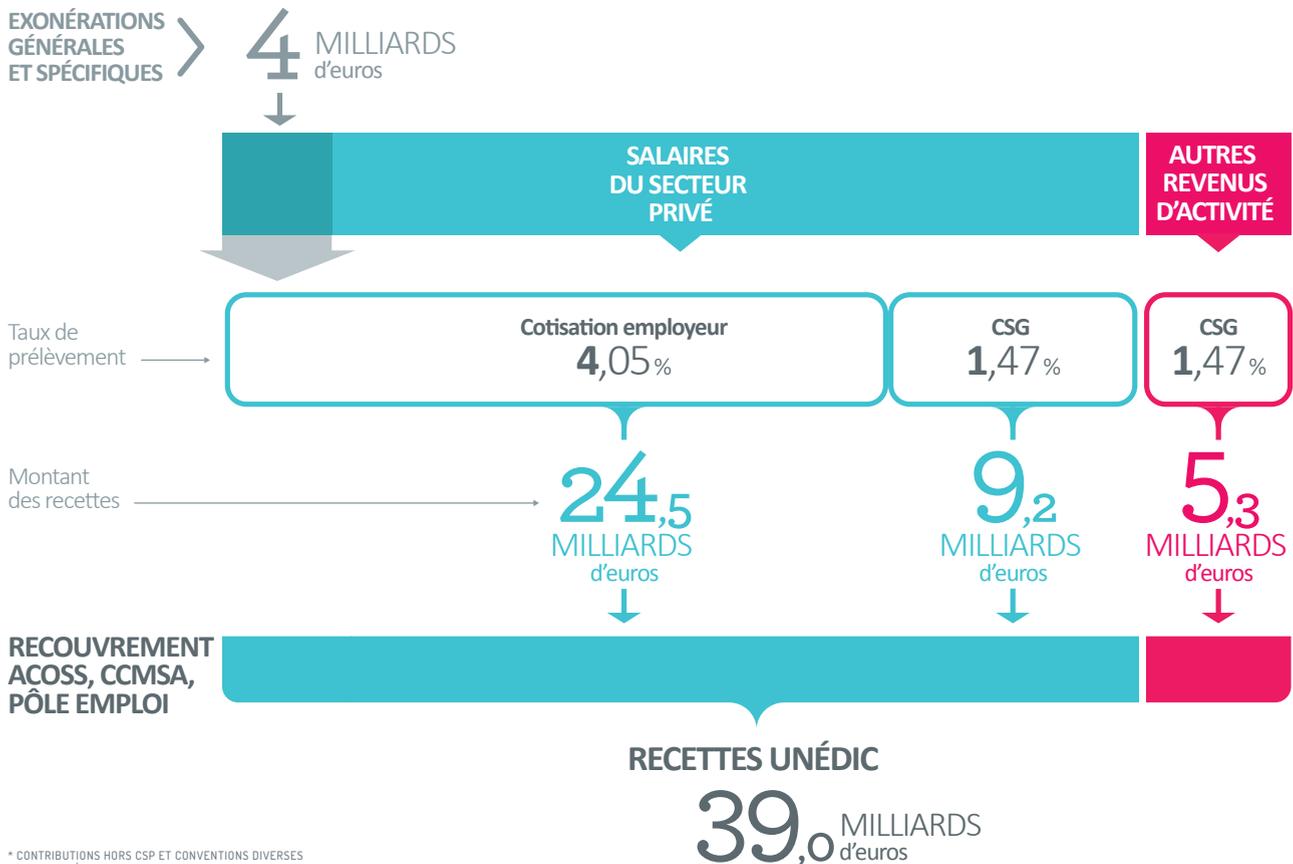
Les contributions patronales ainsi exonérées restent dues à l'Unédic et seront compensées à l'euro/l'euro par l'Acoiss. Par ailleurs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, des exonérations spécifiques de cotisations sociales ont été étendues aux contributions patronales d'assurance chômage suivantes : outre-mer, travailleurs occasionnels du secteur agricole, aides à domicile, navires battant pavillon européen. Ces exonérations spécifiques seront compensées financièrement par le budget général de l'État. « Au total, ces réductions et exonérations se chiffrent environ à 4 milliards d'euros en année pleine. Ces dispositifs, de même que leurs modalités, sont susceptibles d'évoluer chaque année

dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale », note Cédric Stucky.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les recettes de l'Assurance chômage se composent donc de contributions patronales sur les salaires bruts, qui représentent 62,5 % de ses ressources, auxquelles s'ajoute une quote-part de la CSG sur les revenus d'activité attribuée à l'Unédic et définie chaque année par le Parlement.

Les changements réglementaires récents questionnent le pilotage de l'Assurance chômage sur la maîtrise des prévisions de recettes de l'Assurance chômage à moyen terme. Toutefois, compte tenu des orientations figurant dans le document de cadrage de la négociation sur l'Assurance chômage de septembre 2018, la masse salariale reste l'indicateur de référence pour anticiper l'évolution des recettes de l'Assurance chômage sur les prochaines années. ◀

# FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE en 2020 (prévision)



## INTERVIEW

# « LES CHOIX DES PARTENAIRES SOCIAUX SERONT FORTEMENT CONTRAINTS »

**Jacques Freyssinet,**

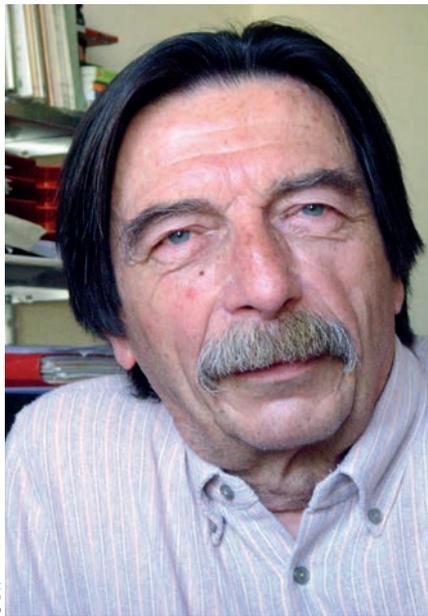
économiste spécialiste de l'emploi et du chômage

**Depuis sa création en 1958, l'Assurance chômage a connu plusieurs évolutions. Dans son histoire, vous distinguez trois périodes, pouvez-vous nous en dire plus ?**

**Jacques Freyssinet** - Le régime d'assurance chômage a fonctionné depuis 1958 selon trois logiques. Au départ, les organisations patronales et syndicales créent l'Assurance chômage comme un régime complémentaire de l'« aide publique » aux chômeurs qui existait depuis 1951. En 1978, l'échec des négociations pour le renouvellement de la convention entraîne l'intervention de l'État. Une loi de 1979 fusionne l'aide publique et l'assurance au sein d'un régime cofinancé dont la gestion est confiée à l'Unédic. En 1982, un nouvel échec des négociations entraîne une nouvelle intervention de l'État qui prend en main la gestion du régime jusqu'à l'adoption en 1984 d'une coupure verticale, et non plus d'une complémentarité, entre l'assurance et ce que l'on appelle désormais la « solidarité ». Tel est le principe qui est appliqué depuis lors.

**Par rapport aux autres systèmes européens, qu'est-ce qui singularise l'Assurance chômage française ?**

**J. F.** - La spécificité principale réside dans la coexistence d'un régime public financé par l'État et d'un régime paritaire financé jusqu'en 2019 par les cotisations des salariés et des employeurs. Au Royaume-Uni, l'indemnisation relève exclusivement de l'État. Dans les pays qui appliquent le « modèle de



© DR

Gand » (Belgique, Danemark, Suède...), les prestations sont fournies pour l'essentiel par des caisses gérées par les syndicats et financées par les cotisations des salariés et des subventions de l'État. En Allemagne, l'indemnisation est l'une des fonctions du service public de l'emploi dans lequel un conseil quadripartite (État fédéral, Länder, organisations patronales et syndicales) n'a plus aujourd'hui que des compétences limitées.

**La loi Avenir professionnel de 2018 impacte la répartition des rôles des partenaires sociaux et de l'État. Quelle en est votre lecture ?**

**J. F.** - Les dispositifs de protection sociale résultent généralement de l'empilement de compromis évolutifs et de logiques hétérogènes. Mais un projet de remise à plat suppose l'explicitation d'une logique dominante quant à la nature du régime (assurance et/ou assistance), à son mode

de financement et à sa gouvernance. Dans ces domaines l'incertitude est forte. Selon le programme présidentiel, « l'État prendra en charge le système d'assurance chômage en y associant l'ensemble des parties prenantes et en particulier les partenaires sociaux ». Aujourd'hui, il semble que la gestion du régime d'assurance resterait de la responsabilité de l'Unédic. Dans ce schéma, les choix politiques des partenaires sociaux seront toutefois fortement contraints, d'abord par la lettre de cadrage et l'agrément du Premier ministre, ensuite par la possibilité de remise en cause de l'agrément si le régime s'écarte de sa trajectoire financière et surtout « si la trajectoire décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement ».

**Vous suivez depuis de longues années les évolutions de l'Assurance chômage et les débats à son sujet. Comment voyez-vous la situation actuelle au regard des situations passées ?**

**J. F.** - La difficulté principale est de comprendre l'articulation qui pourrait s'établir entre des logiques à première vue hétérogènes. Premier exemple : l'invocation d'un dispositif de bonus-malus implique que l'on veuille sanctionner les entreprises abusant des emplois précaires mais, en même temps, on introduit une exonération dégressive des cotisations patronales jusqu'à 1,6 Smic, ce qui correspond à la zone où sont concentrés les emplois précaires. Deuxième exemple : l'engagement présidentiel de permettre « à tous les travailleurs d'avoir droit à l'Assurance chômage » ainsi que la suppression des cotisations des salariés annoncent-ils une évolution vers un régime public universel de type Beveridge alors que le bonus-malus relève du système appliqué aux États-Unis reposant sur le financement des entreprises ? Troisième exemple : si l'on confronte, d'une part, la perspective qui était tracée dans la lettre de cadrage de la négociation, de la création au sein du régime d'assurance d'une allocation de chômage de longue durée et, d'autre part, l'objectif retenu dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, de la fusion « du plus grand nombre possible » de minima sociaux, est-ce la fin de l'allocation de solidarité spécifique c'est-à-dire du dualisme créé par les compromis de 1984 ? ◀

# « LA LOI AVENIR PROFESSIONNEL CONFIRME L'UNÉDIC DANS SES MISSIONS »

**Entretien avec Vincent Destival** Le directeur général de l'Unédic revient sur 18 mois au gré desquels l'Assurance chômage est entrée dans une phase nouvelle. Ce qui s'est traduit par l'évolution du cadre d'exercice de la mission paritaire de l'Unédic, de son mode de financement et de sa gestion de l'Assurance chômage davantage encadrée par l'État.

## Que retenir-vous de l'année 2018 quant à la réforme de l'Assurance chômage qui s'est mise en place ?

**Vincent Destival** - La loi Avenir professionnel a finalement confirmé, en 2018, le rôle des partenaires sociaux et le rôle de l'Unédic, alors que l'année avait commencé avec beaucoup d'incertitudes sur ce qui pouvait sortir de la réforme. La loi, évidemment, encadre désormais beaucoup plus qu'avant les négociations sur la convention d'assurance chômage, et il y a là sans conteste un véritable sujet pour l'avenir ; mais puisqu'elle encadre, cela veut dire également que la loi prévoit bien qu'il y ait des négociations. Et pour qu'il

il y ait des négociations, les partenaires sociaux vont devoir s'appuyer sur l'Unédic comme ils le font depuis soixante ans, tant au moment de la conception de la nouvelle convention d'assurance chômage, que de la mise au point de la réglementation et du suivi de sa mise en œuvre. La loi Avenir professionnel confirme donc l'Unédic dans ses missions.

## Une nouvelle convention venait tout juste d'entrer en vigueur...

**V. D.** - 2018 a vu en effet l'entrée en vigueur, en année pleine, de la convention d'assurance chômage d'avril 2017. Nous avons déjà corrigé certaines iniquités ●●●



s'agissant des contrats de courte durée ou encore pour des seniors. Les conditions de l'indemnisation ont évolué pour une part importante des allocataires. Cela a été le fruit du travail paritaire et du travail que l'on mène, au quotidien, avec Pôle emploi et avec les organismes de recouvrement comme l'Acoss. Nous avons mené de concert ce travail qui fait que les décisions qui sont bien construites, bien préparées et bien partagées avec ceux chargés de les mettre en œuvre, sont *in fine* bien appliquées. Il y a là indéniablement un acquis de ces dernières années sur notre capacité collective à préparer et mettre en œuvre des réformes réglementaires importantes.

### Désormais, les cartes sont rebattues. Comment voyez-vous les choses ?

V. D. - Le cadre dans lequel l'Unédic doit désormais exercer ses missions

change, en effet, assez fortement, car il y a une intervention de l'État plus formelle au travers du cadrage des négociations. Par conséquent, la valorisation politique de l'Assurance chômage est accentuée et le dialogue politique entre l'État et les partenaires sociaux, au travers de chacune des organisations, est également plus formel qu'auparavant. Comment cette nouvelle donne paritaire vivra-t-elle dans le temps ? On ne le sait pas encore.

### Cette intervention de l'État dans la négociation sur l'Assurance chômage est-elle une première ?

V. D. - Non, car l'intervention plus directe de l'État se produit régulièrement tous les dix ou quinze ans. Il y a toujours une période où l'exécutif exprime des idées assez précises sur ce qu'il veut faire de l'Assurance chômage. Forcément alors, l'État intervient. Nous avons connu de telles périodes à plusieurs reprises au cours de l'histoire, quand, pour des raisons financières ou des raisons politiques, le partage des rôles entre l'État et les partenaires sociaux dans le pilotage de l'Assurance chômage a été questionné et modifié. Cela fait partie de la vie de l'Assurance chômage et c'est assez normal. L'Assurance chômage concerne aujourd'hui 3 millions de personnes, c'est donc un objet politique. Après, les partenaires sociaux ont apporté la preuve d'un pilotage de l'Assurance chômage à la hauteur des enjeux, dans le cadre qui est celui que l'on connaît aujourd'hui.

### Comment l'Unédic va-t-elle s'adapter à ce nouveau contexte réglementaire ?

V. D. - Ces derniers mois n'ont pas été très sereins pour les équipes de l'Unédic. Nous avons commencé à nous interroger sur comment nous allons vivre dans ce



nouveau monde, à anticiper, car une manière de surmonter les difficultés consiste à se préparer pour la suite. Nous sommes tous convaincus, collectivement, que l'une des forces de l'Unédic réside dans sa capacité à éclairer le débat public d'une façon équilibrée et neutre parce que nous appartenons à un monde paritaire. Une des conséquences est que nous avons d'ores et déjà beaucoup investi pour élargir les sources de données que nous devons être en capacité d'exploiter. Nous avons besoin de mobiliser des données plus riches qu'aujourd'hui pour faire correctement notre travail de pilotage et d'évaluation de l'Assurance chômage, notamment pour suivre le retour à l'emploi. Ces données c'est, par exemple, aujourd'hui la déclaration préalable à l'embauche (DPAE), ce sera, demain, la déclaration sociale nominative [DSN, NDLR]. Nous nous sommes donc dotés de moyens propres pour exploiter une masse plus importante de données, parce que c'est une manière de conforter un de nos points forts et que cela répond à une attente légitime des partenaires sociaux. Ils souhaitent que l'on fasse ce travail, au travers des partenariats comme celui que nous avons développé avec les branches professionnelles ou avec une structure territoriale comme le Carif-Oref de la région Île-de-France [financé par la Région et par l'État, les Carif-Oref sont des groupements d'intérêt public qui rassemblent les principaux acteurs régionaux de la formation et de l'emploi, NDLR]. Nous avons cette capacité à traiter des informations détaillées, précises, à les questionner avec notre regard et nos problématiques et, à partir de là, à produire des choses relativement accessibles et pédagogiques. Ce travail, nous devons l'enrichir et le développer avec des partenariats nouveaux, en partageant ces données avec d'autres, de façon plus systématique et plus large, pour renforcer le rôle de l'Unédic, tou-

jours plus présente dans le débat public, en tant que lieu de diagnostic partagé, avec l'objectif de rendre toutes les informations qui sont produites, accessibles et compréhensibles.

### L'Unédic doit-elle également se transformer de l'intérieur ?

**V. D.** - Tous nos collaborateurs ont montré ces dernières années combien ils étaient dynamiques, créatifs, engagés, y compris dans des périodes plutôt anxiogènes. Je suis impressionné par ce qu'ils ont fait et j'en suis très fier. Nos collaborateurs sont des experts dans chacun de leur domaine, nous voulons qu'ils soient complètement mobilisés, investis, en capacité de prendre des initiatives pour faire vivre leur expertise. Pour préparer l'avenir et capitaliser sur ces points forts, nous avons organisé un hackathon afin d'encourager nos collaborateurs à s'investir, à faire des propositions, à porter des projets et à les développer pour contribuer au meilleur fonctionnement de notre institution.

### Comment l'Unédic s'est-elle adaptée à la nouvelle mécanique du financement de l'Assurance chômage ?

**V. D.** - La modification de la structure de financement de l'Assurance chômage est un sujet majeur. Jusqu'en 2018 ce financement était complètement déterminé par les partenaires sociaux. Désormais, près de la moitié de ce financement est déterminée par les lois de financement de la sécurité sociale, avec la CSG qui remplace les contributions salariales ou avec les exonérations générales ou spécifiques de contributions patronales. Il y avait là une véritable zone de risque à vouloir modifier presque la moitié de ce financement, agir sur presque 19 milliards d'euros, ce qui est considérable. Toutes les actions que nous avons engagées en 2018 puis mises en œuvre en 2019 font qu'à l'arrivée nous n'avons pas perdu 1 euro de recettes. Or ce pari était loin d'être gagné puisque, lors des premiers échanges sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, il nous manquait 200 millions d'euros. Cela grâce au travail de nos équipes financières, de nos équipes de prévision, de nos équipes comptables. Nous avons agi afin que cette transformation structurelle se fasse à ressources constantes pour l'Assurance chômage.

### Le nouveau schéma de financement est-il pérenne ?

**V. D.** - Comme vous le savez, les lois de finance sont, par définition, annuelles, donc chaque année, la même question sera ouverte. Toutefois, nous avons quand même des garanties. Le document de cadrage de la négociation de septembre 2018 affirme en effet que les cotisations salariales seront compensées à l'euro/l'euro par la CSG. C'est un signe fort du gouvernement. C'est en s'appuyant sur cet engagement que nous avons obtenu que, pour 2019, il n'y ait pas un euro de perdu. Mais ce sera de toute façon chaque année un point de vigilance à anticiper. ◀

## L'UNÉDIC, PILOTE AGILE ET ROBUSTE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

**L'Unédic veille au bon fonctionnement du dispositif, assure son financement et contrôle l'application de la réglementation. Elle gère les relations avec les opérateurs et garantit la qualité du service délivré aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux employeurs.**

L'Unédic assure une mission d'intérêt général. Elle appuie les partenaires sociaux dans le pilotage de l'Assurance chômage et veille à préserver leur autonomie et leur capacité de gestion, depuis la négociation jusqu'à la mise en œuvre des règles. Elle agit selon trois principes d'action pour un pilotage fiable de l'indemnisation des demandeurs d'emploi :

➤ Le recueil et le partage d'informations : l'Unédic recueille et analyse des données qu'elle partage auprès des partenaires sociaux comme du grand public, en rendant compte de son action de façon transparente, à travers ses publications (rapports annuels, synthèses publiques de Bureau et du Conseil d'administration, dossiers de négociation, etc.).

➤ La neutralité : l'Unédic reste neutre et objective afin d'aider les partenaires sociaux à la prise de décision en s'appuyant toujours sur des faits objectivés et des analyses équilibrées.

➤ L'écoute et l'ouverture : l'Unédic entretient un lien constant avec les opérateurs pour permettre aux partenaires sociaux d'évaluer la faisabilité et l'impact d'une mesure en période de négociation. Au cœur du Service public de l'emploi, elle construit un lien permanent avec son environnement, en nouant des partenariats de recherche notamment.

Pour remplir ses missions, l'Unédic mobilise une centaine de collaborateurs, aux expertises et compétences complémentaires, engagés au sein de sept directions (juridique, étude, finances, trésorerie, informatique, audit, information et communication).

En région, les partenaires sociaux interviennent au sein des Instances paritaires régionales

de Pôle emploi (IPR). Celles-ci veillent à la bonne application de la convention d'assurance chômage, 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 de l'Assurance chômage, les IPR jouent un rôle de veille et alertent l'Unédic. Ces instances statuent également sur les situations individuelles nécessitant un examen particulier (départ volontaire d'un emploi, appréciation des rémunérations majorées ou certaines conditions d'ouverture de droits...). Elles s'appuient pour cela sur un cadre de décision homogène d'une région à l'autre dans les procédures de traitement.

Depuis 2009, la loi confie la mise en œuvre opérationnelle de l'Assurance chômage à plusieurs opérateurs : l'Accoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) pour la collecte des contributions patronales via les Urssaf et de la CCMSA (Caisse centrale de la mutualité sociale agricole) pour le secteur agricole, et Pôle emploi pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Afin de garantir la continuité et la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises, l'Unédic organise les relations avec ses opérateurs au travers de conventions. Elle veille avec ses opérateurs à ce que le service proposé soit efficace et que les règles soient bien appliquées.

Conformément à la loi, l'Unédic participe au financement de Pôle emploi, à hauteur de 10 % des contributions collectées deux ans plus tôt. En tant que principal financeur de Pôle emploi, elle définit aussi, avec l'État, la feuille de route et les objectifs de l'opérateur. Une convention tripartite pluriannuelle fixe ainsi les priorités de Pôle emploi en matière d'indemnisation, d'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'offre de service aux entreprises, de retour à l'emploi, etc.



© BRUNO MAZODIER



© BRUNO MAZODIER



© AUGUSTIN DÉTINNE



© CÉDRIC HELSIV



© DR

# LES MEMBRES DU BUREAU DE L'UNÉDIC

## Juin 2019

**1. 3<sup>e</sup> Vice-président**  
Jean-Michel Pottier,  
CPME

**2. Présidente**  
Patricia Ferrand,  
CFDT

**3. Assesseur**  
Michel Beaugas,  
FO

**4. Trésorier adjoint**  
Jean-François  
Foucard,  
CFE-CGC

**5. Vice-président**  
Eric Le Jaouen,  
Medef

**6. Assesseur**  
Denis Gravouil,  
CGT

**7. Trésorier**  
Patrick Liebus,  
U2P

**8. 2<sup>e</sup> Vice-président**  
Eric Courpotin,  
CFTC

**9. Assesseur**  
Elisabeth Tomé-  
Gertheinrichs,  
Medef

**10. Assesseur**  
Hubert Mongon,  
Medef

# L'UTILITÉ SOCIALE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Depuis 60 ans, l'Assurance chômage verse aux demandeurs d'emploi qui ont suffisamment cotisé au régime un revenu de remplacement dont le montant est fonction de leur ancien salaire. De nature assurantielle, ce revenu de substitution leur permet de continuer à faire face aux dépenses de leur foyer et de préserver en partie leur niveau de vie durant leur recherche d'emploi. L'Assurance chômage incite à la reprise d'activité, même faible, et protège de l'exclusion du marché de l'emploi par le maintien voire le développement de compétences que permet le cumul des allocations avec un salaire. Sur le plan macroéconomique, l'Assurance chômage joue un rôle contracyclique en garantissant le maintien du pouvoir d'achat d'une partie de la population privée d'emploi en période de chômage élevé et en soutenant ainsi la consommation. L'Assurance chômage soutient également le dispositif d'accompagnement des chômeurs en cofinçant Pôle emploi.

© BRUNO MAZODIER



De gauche à droite : Valérie Le Bars, chargée de formation ; Emmanuelle Beute, juriste, Julie Ramos, chef de projet prospectives juridiques, Arnaud Carrère, sous-directeur RH.

© BRUNO MAZODIER

# À QUOI SERT L'ASSURANCE CHÔMAGE ?

## Un système contributif et solidaire

L'Assurance chômage indemnise les personnes qui ont perdu leur emploi en proportion de leur ancien salaire et favorise leur retour à l'emploi. Ce système contributif repose sur la solidarité et la mutualisation des risques, tous secteurs d'activité et toutes professions confondus.

### Une allocation en cas de perte d'emploi

Créée en 1958, l'Assurance chômage est une assurance obligatoire à laquelle cotisent tous les employeurs du secteur privé ainsi que certains employeurs du secteur public (qui adhèrent volontairement) pour protéger leurs salariés lorsqu'ils perdent leur emploi. Ces cotisations représentent 4,05 % du salaire brut, à la charge

de l'employeur. À partir de janvier 2019, une partie de la CSG due au titre des revenus d'activité est également allouée à l'Assurance chômage dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale. Grâce à ces ressources, les salariés qui perdent leur emploi peuvent toucher un revenu sous forme d'allocation à condition d'avoir travaillé assez longtemps.

L'Assurance chômage fonctionne comme une assurance puisque pour bénéficier d'allocations, il faut avoir travaillé et donc cotisé suffisamment. Le montant des allocations versées dépend toujours des derniers salaires perçus, et la durée du droit à indemnisation de la durée des derniers emplois occupés. Les personnes indemnisées acquièrent par ailleurs des droits à la retraite de base et à la retraite complémentaire.

L'Assurance chômage est aussi solidaire :

elle mutualise les risques de tous les secteurs d'activité et de toutes les catégories professionnelles en appliquant les mêmes règles à tous, à quelques exceptions près. Par ailleurs, elle compense mieux la perte d'un bas salaire que d'un haut revenu.

Enfin, ceux qui ne remplissent pas ou plus les conditions de l'Assurance chômage peuvent selon leur situation toucher l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou le RSA. Ces aides financées par l'État présentent des conditions d'accès distinctes de celle de l'Assurance chômage.

### Des mesures pour favoriser le retour à l'emploi

Au-delà du versement des allocations, l'Assurance chômage incite les chômeurs à reprendre un emploi et à développer leurs compétences, de différentes manières : en autorisant le cumul des allocations avec un salaire, en allongeant la durée des allocations en cas de reprise d'emploi pendant l'indemnisation, en maintenant les allocations quand les demandeurs d'emploi suivent une formation, ou encore en permettant le versement d'une partie des allocations sous forme de capital pour créer son entreprise. L'Assurance chômage soutient également l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers le retour à l'emploi en reversant 10 % des cotisations collectées pour le financement de Pôle emploi. ◀

# PLUSIEURS 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 42,9 % des demandeurs d'emploi perçoivent effectivement des allocations, en réalité, 60,5 % des demandeurs d'emploi ont un droit en cours, mais ils ne sont pas forcément tous indemnisés chaque mois : cela parce qu'ils ont travaillé au cours du mois et qu'ils disposent d'un revenu supérieur à leurs anciens salaires. 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 2018, on comptait 3,45 millions de personnes « indemnisables », c'est-à-dire ayant droit aux allocations chômage. Parmi elles, 2,54 millions de personnes étaient indemnisées par l'Assurance chômage. Au total, 68,6 % des demandeurs d'emploi ont un droit à l'indemnisation, financé par l'Assurance chômage ou l'État.

## 1,6 MILLION D'ALLOCATAIRES, SOIT UN SUR DEUX, TRAVAILLENT AU COURS DU MOIS

Chaque mois, environ 47 % des personnes indemnisables (1,74 million) travaillent tout en étant inscrites à Pôle emploi. Le nombre d'allocataires a plus que doublé depuis les années 1990, passant de 22 % à 46 % entre 1995 et 2017.

Parmi ces allocataires qui travaillent, 49 % soit 847 000 (au 30 juin 2018) cumulent allocation et salaire et bénéficient donc d'une partie de leur allocation. Les

- 893 000 autres ne perçoivent pas d'allocation, leur rémunération ce mois-là étant suffisamment élevée pour qu'ils ne reçoivent pas d'allocations chômage.

## LA MOITIÉ DES CHÔMEURS INDEMNISÉS L'EST APRÈS UN CONTRAT À DURÉE LIMITÉE

Contrairement à une idée communément admise, les licenciements économiques ne constituent pas la principale cause du chômage. En effet, 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 : 37 % après un CDD et 10 % après une mission d'intérim. Les personnes ayant perdu un emploi en CDI par licenciement représentent 48 % des personnes indemnisées, dont 16 % dans le cadre d'une rupture conventionnelle, 9 % pour un motif économique, et 23 % pour un licenciement autre qu'économique.

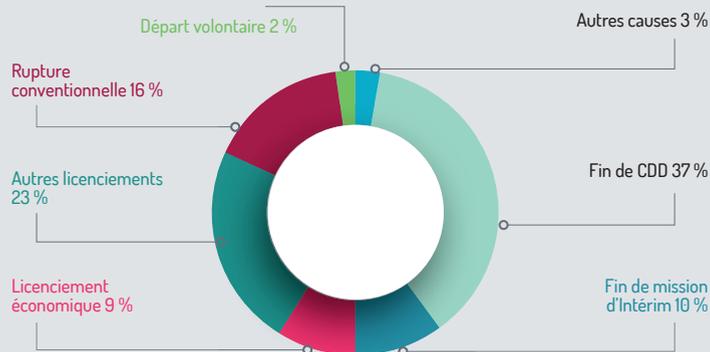
Montant d'allocation perçue		ENSEMBLE	ALLOCATAIRES QUI NE TRAVAILLENT PAS	ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT	
		Allocation nette mensuelle versée	Allocation nette mensuelle versée	Allocation nette mensuelle versée	Total Allocation & revenus nets mensuels
MOYENNE	Ensemble	870 €	1010 €	540 €	1240 €
	Temps plein	960 €	1120 €	590 €	1340 €
	Temps partiel	600 €	680 €	400 €	970 €

*Source : FNA, échantillon au 10<sup>e</sup>. Champ : Allocataires en cours d'indemnisation à l'Assurance chômage à fin juin 2018, hors annexes 8 et 10, hors CSP, France entière hors Mayotte*

## 1 010 EUROS NET PAR MOIS, LE MONTANT MOYEN DE L'ALLOCATION

En moyenne, l'allocation nette représente 72 % du salaire 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. Comme l'allocation chômage est proportionnelle au salaire perdu, son montant est le reflet des salaires sur le marché du travail. Un salaire faible ouvre droit à une allocation faible, et inversement pour un haut revenu. Les allocations chômage représentent en moyenne 1 010 euros net par mois. Seuls 5 % des allocataires touchent plus de 1 750 euros net par mois et 50 % des demandeurs d'emploi indemnisés touchent moins de 860 euros net d'allocation mensuelle. À fin

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



*Source : FNA, échantillon au 10<sup>e</sup>. Champ : Allocataires en cours d'indemnisation à l'Assurance chômage à fin juin 2018, France entière. Note : 3 % des motifs de fin de contrat de travail sont manquants.*

## TOUS LES CHÔMEURS NE SONT PAS INDEMNISÉS JUSQU'À LA DURÉE MAXIMALE DE DEUX ANS

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. 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. Une fois leur droit à l'Assurance chômage servi en totalité, 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.





Lucille Lorient, juriste.

© AUGUSTIN DÉTIENNE

juin 2018, un demandeur d'emploi qui n'avait exercé aucune activité recevait en moyenne une allocation mensuelle de 1 120 euros net après avoir perdu un emploi à temps plein, et de 680 euros net après avoir perdu un emploi à temps partiel. L'allocation mensuelle maximale, de 6 540 euros net pour la perte d'un emploi à plein temps, concerne environ 400 personnes, soit 0,02 % du nombre total des bénéficiaires : 90 % d'entre eux sont cadres, 88 % sont des hommes et 76 % ont plus de 50 ans.

### LES CHÔMEURS INDEMNISÉS PERÇOIENT EN MOYENNE 72 % DE LEUR ANCIEN SALAIRE

Selon un principe de redistribution, plus le salaire antérieur est faible, plus le taux de remplacement (indemnisation nette par rapport au salaire de référence net) est élevé. Le taux de remplacement net moyen est ainsi de 72 %.

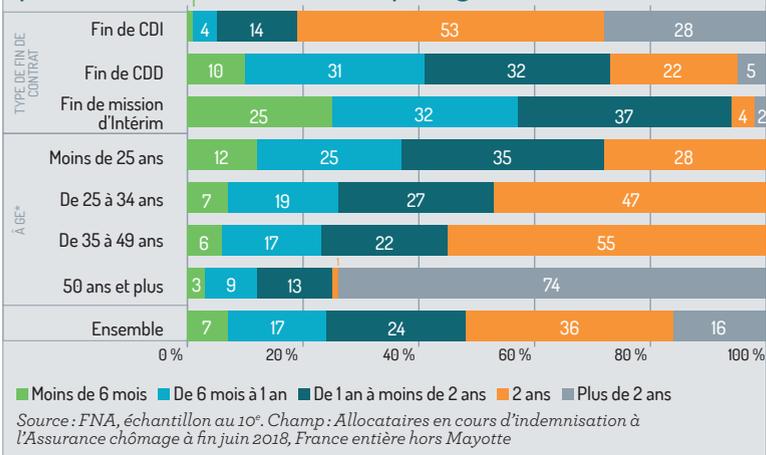
Pour un allocataire qui a perdu un emploi sur la base d'un temps complet payé au Smic, le taux de remplacement net moyen est de 79 %. Son allocation mensuelle est de 746 euros en moyenne.

Pour un allocataire qui a perdu un emploi à temps complet d'environ 3 000 euros net par mois, le taux de remplacement net moyen est de 64 %. Pour les personnes à temps partiel, il est de : 77 %.

### 2 ALLOCATAIRES SUR 3 SORTENT D'INDEMNISATION AVANT LA FIN DE LEUR DROIT

La majorité des allocataires sortent d'indemnisation avant la fin de leur droit aux allocations. Au 2<sup>e</sup> trimestre 2017, ils avaient utilisé en moyenne 68 % de leur droit aux allocations pendant 10 mois. Et 67 % d'entre eux avaient été indemnisés moins de 12 mois. Un tiers des allocataires sortant d'indemnisation ont utilisé la totalité de leurs droits.

### Répartition des allocataires selon la durée du droit, par motif de fin de contrat et par âge

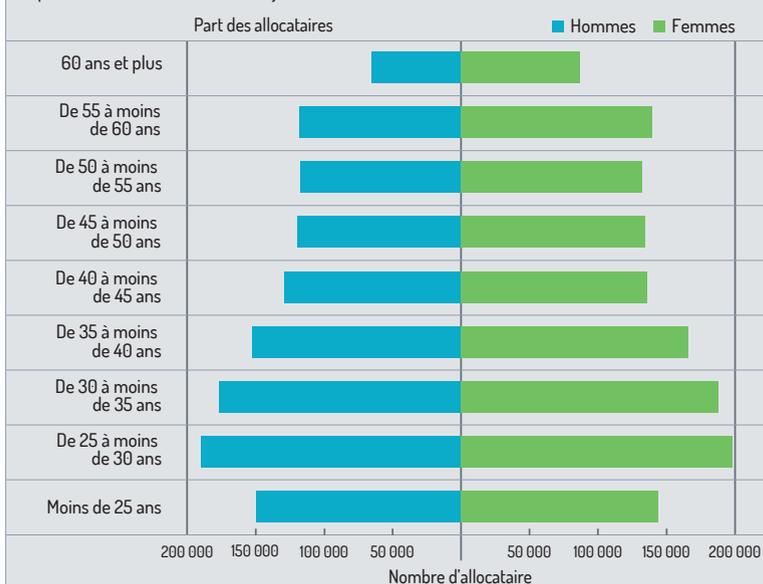


### UN QUART DES CHÔMEURS TRAVAILLAIENT À TEMPS PARTIEL

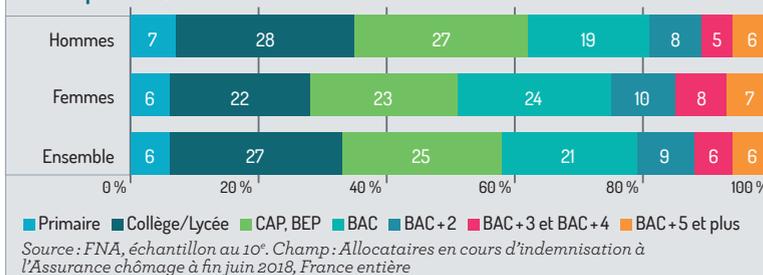
635 000 allocataires travaillaient à temps partiel, soit 25 % des bénéficiaires. Les allocataires qui étaient à temps partiel sont pour les trois quarts (73 %) des femmes.

### Répartition des allocataires par âge et par sexe

Répartition hommes-femmes au 30 juin 2018 : Homme 49 % - Femmes 51 %



### Répartition des allocataires indemnisés par niveau de diplôme, selon le sexe



## INTERVIEW

# « ÊTRE INDEMNISÉ, C'EST UN MARQUEUR D'APPARTENANCE AU MONDE DU TRAVAIL »

Le sociologue **Didier Demazière**, spécialiste du chômage, estime que l'indemnisation des demandeurs d'emploi favorise le sentiment d'inclusion au monde du travail et encourage la recherche d'emploi.



© BRUNO MAZODIER

## Comment définiriez-vous le rôle de l'indemnisation dans l'expérience du chômage ?

**Didier Demazière** - L'indemnisation a d'abord un rôle économique et financier. L'allocation est un revenu de remplacement qui compense en partie la perte de salaire liée à la perte d'emploi et qui vise à atténuer les conséquences matérielles de celle-ci. C'est donc un amortisseur financier, c'est là son rôle le plus évident. Un autre rôle moins souvent souligné, mais que l'on voit très bien apparaître dans les enquêtes portant précisément sur l'expérience du chômage, est sa portée symbolique, statutaire : être indemnisé est très souvent vécu comme le fait de percevoir un revenu du travail, certes différé, mais qui demeure un marqueur d'appartenance à ce monde du travail. Dès lors, la fin de droits, la sortie du système de l'indemnisation sont vécus moins comme la perte de revenu que comme une dégradation de statut. En clair, on dégringole un cran plus bas dans l'échelle sociale, dans la hiérarchie des statuts. Être indemnisé, pour le demandeur d'emploi, c'est être véritablement chômeur, c'est une marque d'inclusion. Et ce, alors même que d'un point de vue externe on associe parfois l'indemnisation au soupçon de faux chômage, consistant à profiter de la situation. C'est pourtant tout le contraire car le fait d'être indemnisé se vit en opposition avec le fait d'être assisté. D'un strict point de vue économique et financier, les différences entre ces deux situations sont parfois ténues mais elles sont très grandes sur le plan symbolique.

## L'allocation chômage est conçue comme un « revenu de remplacement », qu'est-ce que cela implique par rapport à d'autres sources de revenu ?

**D. D.** - Un revenu de remplacement naît

d'un droit, on peut en bénéficier en contrepartie de quelque chose que l'on a fait : occuper un emploi et percevoir un salaire pendant un certain temps. Ce n'est pas une somme octroyée en fonction de règles indépendantes de ce que vous avez fait auparavant et liées à votre situation présente, par exemple au fait d'être considéré comme pauvre pour pouvoir bénéficier du RSA. Le RSA n'est pas un revenu de remplacement. Revenu de remplacement et aide sociale assignent à leur bénéficiaire une place différente dans la société.

## Quel rapport existe-t-il, selon vous, entre indemnisation et recherche d'emploi ?

**D. D.** - Le premier lien à souligner, c'est le fait que l'indemnisation favorise la recherche d'emploi car elle permet de dégager du temps pour s'y investir. En étant indemnisé, le demandeur d'emploi n'est pas contraint de consacrer son temps à réunir de quoi vivre, à se débrouiller pour dépenser le moins possible, à se déplacer pour trouver des petits boulots permettant de gagner un peu d'argent ou pour s'adresser aux services sociaux et faire la queue à différents guichets ou dans des associations caritatives. Il peut consacrer son temps à la recherche d'un emploi afin de sortir du chômage. Le deuxième lien, c'est que l'indemnisation joue sur la perception que l'on a de soi-même, de sa valeur sur le marché du travail. Si être chômeur peut être vécu comme stigmatisant, dévalorisant, négatif, il y a pire : c'est être moins que chômeur, ce que signale l'absence d'indemnisation. Celle-ci renforce en ce sens l'engagement dans la recherche d'emploi, et son efficacité. Enfin, même si l'indemnisation est assurantielle et résulte du fait d'avoir cotisé lorsqu'on était en emploi, elle autorise le contrôle. Du coup, la recherche d'emploi est considérée, y compris par la plupart des demandeurs d'emploi, comme une contrepartie légitime, sur laquelle on doit rendre des comptes. C'est un devoir d'autant mieux accepté qu'il est la contrepartie d'un droit, constituant les deux faces d'une même médaille. L'indemnisation soutient la recherche d'emploi. *A contrario* la perte de l'indemnisation est un signal indiquant que l'on n'a plus tellement de valeur sur le marché du travail, elle diminue la capacité du chômeur à se mobiliser et justifie, en quelque sorte, l'absence de recherche d'emploi. Tout cela va à l'encontre de certaines idées reçues selon lesquelles l'indemnisation serait un



© RFOTOSTOCK - STOCK.ADOBE.COM

obstacle sinon à la recherche d'emploi, en tout cas à la reprise d'emploi. En réalité, l'expérience que les chômeurs ont de l'indemnisation en fait un lien extrêmement solide avec la recherche d'emploi en ce qu'elle confirme leur employabilité sur le marché du travail.

### **Perdre son emploi, c'est perdre un revenu. Qu'est-ce que cela signifie pour le rapport à la consommation, aux dépenses ?**

**D. D.-** Les enquêtes montrent que la perte d'emploi conduit à une réduction de la consommation de façon à peu près générale. On ajuste ses dépenses à la perte de revenu induite par des allocations plus faibles que le salaire antérieur. En outre, on sait que l'indemnisation

ne dure qu'un temps, et on en connaît la durée maximale. Si, dans tous les cas de figure, on constate une réduction de la consommation, la réduction des dépenses est d'ampleur variable car la situation économique des demandeurs d'emploi en termes de revenu est extrêmement hétérogène, notamment du fait de la structure des revenus du ménage : quand le salaire perdu constituait l'essentiel des revenus, il en va de même pour l'allocation chômage, alors que quand le conjoint travaille et bénéficie d'un salaire élevé, l'allocation chômage peut représenter une part très limitée des revenus du ménage. Autre élément tiré de ces enquêtes : tous les postes de dépenses ne sont pas affectés de la même façon par cette réduction. Certaines dépenses

sont plus ou moins incompressibles comme les loyers ou les remboursements d'emprunt, les dépenses d'alimentation. D'autres dépenses vont au contraire faire l'objet d'arbitrages beaucoup plus importants, c'est vrai tout particulièrement pour l'habillement, les loisirs, les vacances. On voit par exemple apparaître avec le chômage, des pratiques qui consistent à imputer le budget vacances non pas sur l'allocation chômage mais sur les économies faites précédemment, quand elles existent. Cela indique qu'avec l'allocation chômage certaines dépenses apparaissent comme moins légitimes. Il y a donc un marquage social de l'argent qui fait qu'à chaque type de revenu est associé un éventail différent de dépenses légitimes, que l'on s'autorise à faire. ◀

Émilie Daudey, responsable du département prévision et évaluation.

© BRUNO MAZODIER

# LE VÉCU DES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT

Revenus modestes et  
peu de contrats courts

---

L'Unédic a mené en août 2018 une enquête spécifique sur les allocataires de l'Assurance chômage qui travaillent. Moins de la moitié des demandeurs d'emploi qui reprennent une activité cumulent allocation et salaire. Il ressort également de l'étude le fait que 40 % d'entre eux vivent au-dessous du seuil de pauvreté.

**D**epuis vingt ans, la part d'allocataires qui travaillent a plus que doublé et représente près d'un demandeur d'emploi indemnisable sur deux. En outre, les allocataires de l'Assurance chômage qui travaillent, environ 1,7 million de personnes, ont des revenus très modestes. Tel est un des principaux enseignements de l'enquête quantitative conduite en août 2018 par l'Unédic auprès de 5 000 allocataires (hormis intermittents du spectacle) ayant travaillé au moins une heure en juin 2018. « C'est la première fois qu'une telle enquête est réalisée, explique Émilie Daudey, responsable du département prévision et évaluation à la direction des études et des analyses. Nous voulions mieux caractériser et connaître cette population. »

Cette enquête s'inscrit dans le cadre des travaux d'analyse conduits par l'Unédic sur l'impact, sur les demandeurs d'emploi, des règles de cumul et d'une reprise d'activité encouragée par l'Assurance chômage. L'enquête permet de mieux apprécier le vécu par ces allocataires qui travaillent de leur situation d'emploi : caractéristiques sociologiques, motivations quant à retravailler tout en bénéficiant d'allocations chômage, caractère subi ou choisi des petits contrats répétés de la situation des personnes interrogées.

### Des travailleurs pauvres

« Parmi cette population d'allocataires qui retravaillent, moins de la moitié - 43 % - va cumuler revenu d'activité et allocations chômage un mois donné. Les 57 % restants ayant des revenus suffisants pour ne pas percevoir d'indemnisation ce mois-là », souligne Émilie Daudey, et pour la première fois ce type d'enquête permet d'éclairer la situation familiale de la personne interrogée et le niveau de vie de son foyer. Résultat : 40 % des personnes vivent au-dessous du seuil de pauvreté soit 1 026 euros par mois, tandis qu'elles ne sont que 14 % au niveau de l'ensemble de la population française. Et 90 % des allocataires qui travaillent se situent au-dessous du niveau de vie médian qui est de 1 710 euros par mois en France. »

En moyenne, les demandeurs d'emploi qui travaillent et qui sont indemnisés déclarent percevoir un revenu d'activité mensuel de 830 euros net et une allocation de 490 euros. Ceux qui ne sont pas indemnisés déclarent un revenu d'acti-

tivité moyen de 1 480 euros par mois. Qu'ils soient indemnisés ou non au cours du mois, les allocataires qui travaillent ont des caractéristiques socio-démographiques proches de l'ensemble des allocataires de l'Assurance chômage, en termes d'âge, de sexe, de région et de niveau de diplôme. Seule différence notable, ceux qui travaillent résident plus souvent dans de grandes agglomérations de plus de 100 000 habitants (dont la région parisienne).

### Moins d'un tiers des allocataires qui travaillent occupe des contrats de moins d'un mois

« Troisième enseignement de l'enquête, la nature et la durée des emplois repris sont très diverses, commente Émilie Daudey. Les contrats courts ne sont pas majoritaires. Seuls 29 % des allocataires qui travaillent sont en contrats courts de moins d'un mois (CDD, intérim...), tandis qu'ils sont 42 % à être en contrats de plus de 31 jours. En outre, 20 % sont en CDI à temps plein ou temps partiel. Temps partiel qui par ailleurs échoie à une majorité de femmes. » Au total 4 personnes sur 10 travaillent au moins 150 heures dans le mois, soit l'équivalent d'un temps plein.

À noter que, parmi les personnes interrogées, environ 6 sur 10 sont dans une situation de réembauche en ayant déjà travaillé pour leur dernier employeur par le passé (59 % des répondants). « La réembauche est un phénomène que l'on connaît depuis quelques années : ce que montre l'enquête c'est que les personnes dans cette situation sont prévenues très tardivement, en moyenne 7 jours à l'avance, voire 1 à 2 jours pour les CDD de moins d'un mois. Il leur est alors diffi-

cile de s'organiser sur le long terme pour cumuler allocation et revenu d'activité », détaille Émilie Daudey.

### Des motivations plurielles quant à la reprise d'activité, même réduite

Les motivations des allocataires qui reprennent une activité en cours de droit sont diverses : il s'agit d'abord, dans 61 % des cas, de « gagner de l'argent » mais aussi d'augmenter ses chances d'être embauché (40 %). S'y ajoute l'envie de se sentir utile et actif (32 %) quand le prolongement de la durée d'indemnisation n'est cité que par 5 % des répondants. Ainsi, une grande majorité (67 %) des allocataires en emploi qui ont travaillé moins d'un temps plein souhaiterait travailler plus, ou de manière plus pérenne, quel que soit leur contrat actuel. Symétriquement, parmi les critères qui pourraient faire renoncer à l'emploi arrivent en tête l'éloignement du domicile (53 % des répondants), des conditions de travail pénibles pour la santé (50 %), un salaire dix pour cent plus faible que le précédent (43 %) et enfin des horaires inadaptés (28 %).

Sur 100 allocataires qui travaillent : 40 ont travaillé 150 heures dans le mois, soit déjà l'équivalent d'un temps plein, 41 ont travaillé moins de 150 heures et auraient souhaité travailler plus, 19 ont travaillé moins de 150 heures et ne souhaiteraient pas travailler davantage. Les raisons : un emploi déjà à temps plein ou des temps de transport longs, des contraintes de garde de personnes à charge, dans le cas des familles monoparentales notamment, et des raisons de santé, le souhait de conserver du temps libre. ◀



« Parmi les allocataires qui retravaillent, moins de la moitié va être indemnisée par l'Assurance chômage un mois donné. »

Émilie Daudey responsable du département prévision et évaluation à la direction des études et des analyses.



Patrick Piolat,  
analyste réglementaire.

© BRUNO MAZODIER

# INDEMNISER, INCITER À LA REPRISE D'EMPLOI ET FAVORISER LA RECONVERSION

## L'Assurance chômage va au-delà de la seule dimension financière

Les allocations et les aides de l'Assurance chômage sont conçues pour que la reprise d'un emploi soit toujours plus intéressante que de rester au chômage sans activité. Elles visent à favoriser la proximité des allocataires avec le marché du travail.

### LES ALLOCATIONS CHÔMAGE

**L'ARE.** L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est la principale allocation versée par l'Assurance chômage. Son montant est calculé en fonction du salaire perdu. La durée de versement des allocations est déterminée à partir de la durée d'emploi antérieure.

**2,711 millions de personnes par mois, en moyenne, ont bénéficié de l'ARE en 2018.**

**32,2 milliards d'euros ont été versés au titre de l'ARE en 2018.**

**Retraite complémentaire.** Les périodes indemnisées permettent de valider des points de retraite complémentaire. Pour cela, l'Unédic verse aux caisses de retraite les fonds nécessaires. Les allocataires de l'Assurance chômage contribuent à ce financement : une participation est prélevée sur les allocations. Elle correspond à 3 % du salaire qui sert au calcul de leur allocation.

**3,5 milliards d'euros ont été versés aux caisses de retraite complémentaire en 2018, dont 2,1 milliards d'euros sont pris en charge par l'Unédic.**

### LES INCITATIONS À LA REPRISE D'EMPLOI

Le cumul allocation-salaire permet au demandeur d'emploi qui reprend ou exerce une activité, même de courte durée, de cumuler son salaire avec une partie de son allocation sous certaines conditions, tout en poursuivant sa recherche d'emploi. Cette mesure offre la possibilité de prolonger la durée de ses droits à indemnisation, d'améliorer son revenu total par rapport à la seule allocation, et de conserver une proximité avec le marché du travail. Les demandeurs d'emploi qui créent ou reprennent une entreprise et qui bénéficient donc d'un revenu d'activité non salariée peuvent aussi bénéficier de cette mesure.

**1,74 million d'allocataires travaillent chaque mois en 2018 tout en restant inscrits comme demandeurs d'emploi. Pour 55 % d'entre eux, leur rémunération ne leur permet pas de bénéficier de leur allocation au cours du mois.**

**847 200 personnes bénéficient du cumul entre salaire et allocation chaque mois en 2019, soit 49 % des allocataires qui travaillent.**

**Les droits rechargeables.** Ce dispositif s'applique quand le demandeur d'emploi a repris un emploi en cours d'indemnisation. Plus il travaille en cours d'indemnisation, plus il acquiert de droits à indemnisation dans la durée. Il perçoit d'abord les allocations non utilisées avant sa reprise d'activité. Une fois toutes ces allocations versées, il

peut ensuite bénéficier d'un rechargement de droit calculé sur la base de ses derniers emplois, à partir de 150 heures travaillées. Un droit d'option existe pour éviter des écarts trop significatifs entre l'allocation versée et le dernier salaire. Il permet aux personnes qui ont repris un emploi beaucoup mieux rémunéré de percevoir immédiatement les allocations calculées sur leur dernier emploi.

**647 100 personnes ont rechargé au moins une fois leur droit en 2018.**

**670 700 rechargements de droit en 2018 : ils ont permis de prolonger les droits aux allocations de 10 mois en moyenne.**

**L'ARCE.** L'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise permet de percevoir une partie de ses allocations chômage sous forme de capital. Ce montant couvre en partie les besoins de financement du projet d'entreprise. Cette aide, versée en deux fois, est égale à 45 % des allocations restant dues à la date où l'activité de l'entreprise démarre. Elle n'est pas compatible avec le cumul allocation-salaire.

**38 600 personnes ont bénéficié de l'ARCE en 2018 (premier versement).**

**503 millions d'euros ont été versés en 2018 au titre de l'ARCE.**

## L'ACTIVITÉ PARTIELLE POUR MAINTENIR LES SALARIÉS DANS L'EMPLOI

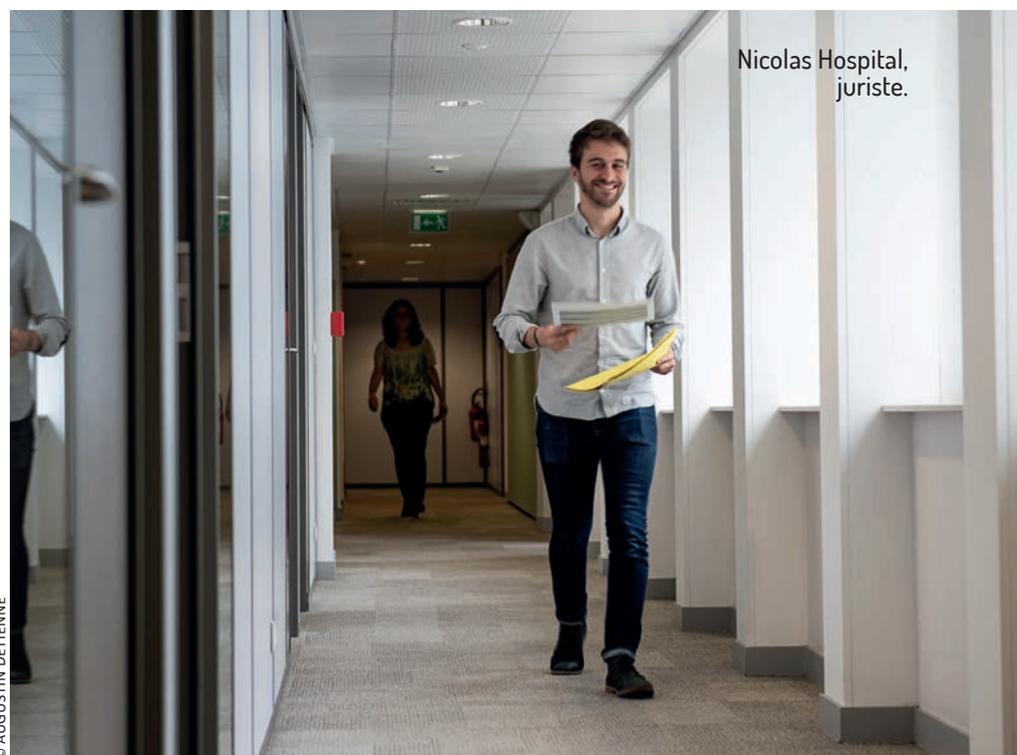
> L'Assurance chômage participe au financement de l'activité partielle, une mesure de chômage partiel gérée par l'État. Ce dispositif permet aux salariés de conserver leur emploi et 75 % de leur rémunération en cas de baisse d'activité suite à des difficultés économiques (réduction ou suspension temporaire d'activité).

## LES CONDITIONS POUR AVOIR DROIT AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE (convention 2017)

- > Avoir travaillé comme salarié au moins 4 mois au cours des 28 derniers mois (des 36 derniers mois à partir de 53 ans).
- > Avoir perdu involontairement son emploi - licenciement (quel que soit le motif), rupture conventionnelle, fin de CDD ou de mission d'intérim - ou l'avoir quitté volontairement (démission)

et répondre à des conditions spécifiques.

- > S'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi et actualiser sa situation tous les mois.
- > Être physiquement apte à l'exercice d'un emploi, rechercher activement un emploi, résider sur le territoire relevant de la convention d'assurance chômage française et ne pas réunir les conditions pour bénéficier de la retraite à taux plein.



Nicolas Hospital, juriste.

© AUGUSTIN DÉTIENNE

## LES AIDES À LA RECONVERSION

**L'AREF.** L'allocation d'aide au retour à l'emploi « formation » est versée aux bénéficiaires de l'ARE pendant une période de formation prescrite par Pôle emploi.

**91 775 personnes en ont bénéficié en 2018.**

**1,3 milliard d'euros a été versé au titre de l'ARE formation en 2018.**

**Le CSP.** Le Contrat de sécurisation professionnelle est destiné aux licenciés économiques des entreprises de moins de

1 000 personnes ou en liquidation ou en redressement judiciaire. Il est cofinancé par l'État et l'Unédic. Il comprend des mesures visant à accélérer le retour vers l'emploi. Il permet de bénéficier durant 12 mois d'un accompagnement spécifique incluant des possibilités de formation, d'une indemnisation sans délai d'attente ni différé (l'allocation de sécurisation professionnelle - ASP), d'aides au retour à l'emploi et d'une prime de reclassement.

**52 250 personnes par mois, en moyenne, ont bénéficié du CSP en 2018.**

**1,1 milliard d'euros ont été versés au titre de l'ASP en 2018.**

# LE CSP A FAIT LA PREUVE DE SON EFFICACITÉ

## La nouvelle convention reconduit le dispositif

Le Contrat de sécurisation professionnelle vient d'être prolongé par les partenaires sociaux, pour deux ans avec quelques améliorations. Plusieurs études de l'Unédic montrent l'impact positif des révisions de 2015 sur le retour à l'emploi des licenciés économiques à qui ce dispositif est destiné.

« Le Contrat de sécurisation professionnelle (CSP), créé en 2011, est accessible aux personnes licenciées pour raisons économiques d'une entreprise de moins de 1 000 salariés, ou d'une entreprise placée en redressement ou en liquidation judiciaire quelle que soit sa taille, explique Florine Martin, chargée d'études à la direction des études et analyses. Environ 6 000 personnes y adhèrent chaque mois. »

Ce dispositif auquel on adhère de façon volontaire part du principe que, pour ces profils de chômeurs, un accompagnement spécifique et renforcé est nécessaire et favorise leur retour à l'emploi. Les personnes choisissant le CSP ne bénéficient pas de préavis ni d'indemnité de préavis : le montant corres-

pondant est versé par l'entreprise pour financer ce dispositif. Le CSP assure à ses bénéficiaires 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 ou des opérateurs privés de placement.

Jusqu'en 2015, en l'absence d'incitation à reprendre rapidement un emploi et du fait d'une allocation quasiment équivalente au salaire net perdu, les personnes tendaient à rester mois après mois en CSP. « En 2015, les partenaires sociaux ont modifié le dispositif pour le rendre plus incitatif à la reprise d'emploi, souligne Florine Martin. Ils ont notamment instauré une prime de reclassement si l'allocataire retrouve un emploi durable (CDI, CDD ou contrat d'intérim de plus de 6 mois) dans les 10 premiers mois de CSP. » En outre, les possibilités d'activité en cours de CSP ont été assouplies, avec l'abaissement à 3 jours de la durée minimale d'emploi (contre 15 auparavant), tout en limitant à 6 mois la durée cumulée des emplois qu'il est possible de reprendre sans sortir du dispositif.

### Bilan positif pour le reclassement

Globalement le bilan du CSP est aujourd'hui positif. Depuis 2015, les sorties vers l'emploi des bénéficiaires du CSP sont plus fréquentes et plus rapides. Entre 2014 et 2016, la part des adhérents

au CSP toujours inscrits à Pôle emploi douze mois après leur entrée dans le dispositif est ainsi passée de 80 % à 65 %. « Par ailleurs, le temps moyen passé en CSP se réduit : 9 mois et demi, au lieu de 10,6 mois avant les modifications appliquées depuis février 2015 », pointe Florine Martin. Les sorties du dispositif sont donc plus souvent associées à une reprise d'emploi, et une partie de cette augmentation est indéniablement liée à l'effet incitatif de la prime de reclassement. De plus, les sorties du CSP sont aussi durables qu'auparavant : la proportion de personnes qui ne sont plus inscrites à Pôle emploi deux ans après leur entrée en CSP est aujourd'hui de 49 % contre 45 % avant le changement de règles de 2015.

D'un point de vue financier, les dépenses par adhérent se concentrent désormais davantage en début de parcours, du fait du versement de la prime de reclassement, mais elles sont moindres sur la globalité car le renchérissement des premiers mois est compensé par des sorties plus précoces des stagiaires.

« Avec l'accélération des sorties du CSP vers l'emploi, les dépenses totales par bénéficiaire en cours de dispositif diminuent de 2 % depuis 2014, prime de reclassement comprise, confirme Florine Martin. En moyenne, le CSP dans sa version 2015 représente ainsi une dépense d'allocations de 16 400 euros par adhérent contre 16 800 euros avec la convention 2011. »

À noter que l'effet d'aubaine de la prime de reclassement pour certaines personnes qui adhèrent au dispositif alors qu'elles ont déjà un emploi durable en vue est très limité. En effet, les allocataires qui reçoivent la prime dans les deux premiers mois du CSP ne représentent que 6 % des effectifs pour 4 % des versements d'Allocation de sécurisation professionnelle (ASP). La majorité des dépenses d'allocations en CSP concernent des personnes qui passent au moins 12 mois dans le dispositif (66 % des dépenses). ◀



6 000

personnes

adhèrent chaque mois  
au CSP.



© BRUNO MAZODIER

# LA CONVENTION TRIPARTITE

## Nouvelles ambitions pour Pôle emploi

La convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2019-2022 doit favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail.

« **L**e texte en trois parties a été élaboré en début d'année et décrit les services attendus de Pôle emploi. Sa finalisation dépendra des moyens qui seront alloués, sujet qui reste encore en débat. » Lara Muller, sous-directrice de la direction des études et analyses de l'Unédic, estimait en mai dernier que la négociation de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi pourrait être finalisée à l'été 2019, à la suite de la publication du décret gouvernemental sur la réforme de l'Assurance chômage annoncé pour cette date. Cette convention pluriannuelle fixe les grandes

priorités de Pôle emploi sur une période, en l'occurrence 2019-2022, tandis que la loi définit les modalités du financement de son action par l'État et l'Unédic.

La précédente convention 2015-2018, signée le 18 décembre 2014, est arrivée à échéance fin 2018. La négociation de la nouvelle convention a commencé parallèlement et en articulation étroite avec la négociation de la convention d'assurance chômage démarrée en novembre 2018. Si des travaux techniques ont permis de préciser l'offre de services attendue de Pôle emploi, la finalisation des textes demeure suspendue à la décision de l'État sur l'Assurance chômage, et à sa position en ce qui concerne le financement de Pôle emploi.

### La clef de voute du service public de l'emploi

« Les objectifs assignés à Pôle emploi au travers de la convention tripartite précédente étaient 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 de Pôle emploi avec les demandeurs d'emploi et les entreprises ; renforcer son ancrage territorial et développer des partenariats dans une logique de complémentarité », explique Lara Muller. Pour assurer un pilotage par les résultats, la performance de Pôle emploi est mesurée chaque année grâce à des indicateurs avec des objectifs chiffrés.

« Aujourd'hui, un service public de l'emploi se doit de favoriser la rencontre entre offre et demande d'emploi, et de veiller à mettre en cohérence les différents services proposés sur le territoire, tout en recherchant un équilibre entre efficacité et satisfaction. La sécurisation des parcours et le versement d'un revenu de remplacement font aussi partie de ces missions », souligne Lara Muller. Parmi les enjeux de la nouvelle convention tripartite figurent donc la formation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, l'accompagnement des demandeurs d'emploi dits récurrents et la qualité du service d'indemnisation.

### Des ressources adaptées

La nouvelle convention tripartite va devoir établir les ressources de l'opérateur, en fonction des objectifs qui lui seront fixés, « dans un contexte économique plus favorable que ces dernières années avec une perspective de baisse du chômage mais aussi des employeurs qui anticipent l'accroissement des difficultés de recrutement », constate Lara Muller qui rappelle que, dans la précédente convention, « sur un budget annuel de 5 milliards d'euros pour Pôle emploi, l'État en finance un tiers et l'Unédic deux tiers ». Dès lors, un enjeu prioritaire de la nouvelle convention tripartite sera d'améliorer la capacité du service public de l'emploi à faire revenir vers le marché du travail des personnes qui s'en sont éloignées du fait de la crise économique qui a débuté en 2009, en s'articulant au plan d'investissement dans la formation annoncée par le gouvernement qui vise à former un million de jeunes peu qualifiés et un million de demandeurs d'emploi de longue durée faiblement qualifiés. Ce plan d'investissement dans les compétences (PIC), doté d'un budget de 15 milliards d'euros, sera mis en œuvre sur la durée de la convention tripartite.

### Un bilan globalement positif

La précédente convention tripartite a permis à Pôle emploi de réaliser d'importants

••• tant transformations de ses services et de son organisation pour satisfaire aux objectifs fixés en termes de renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises qui en ont le plus besoin, et de pilotage par la performance. Au nombre de ces actions, on peut citer la dématérialisation de l'inscription et de la demande d'allocation, la rénovation de l'accueil et l'automatisation d'une partie des processus qui constituent le nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE). Le développement d'outils en ligne représente des ressources nouvelles à disposition des publics accompagnés comme des propres conseillers de Pôle emploi. Résultats: une amélioration du service rendu avec notamment un démarrage globalement plus précoce de

tion croissante des relations de travail et du développement, depuis le début des années 2000, des contrats de moins d'un mois. « Les expérimentations prévues par la précédente convention tripartite ont achoppé sur le ciblage de ces publics et de leurs attentes, constate Lara Muller, l'enjeu reste donc fort de repérer ces actifs et d'identifier leurs besoins en matière d'accompagnement afin de proposer une offre de services adaptée au fait qu'ils travaillent une partie du temps. »

**Deuxième enjeu :** accompagner le retour vers l'emploi des chômeurs qui en sont les plus éloignés, alors que 45 % environ des demandeurs d'emploi en catégorie ABC sont aujourd'hui inscrits depuis un an ou plus. « Alors que l'économie redémarre, il s'agit de poursuivre les actions en vue de

les besoins de formation des demandeurs d'emploi et des entreprises sur les territoires, en favorisant le développement des qualifications et des compétences, en contribuant à réduire les délais d'entrée en formation, en renforçant l'accompagnement et l'intermédiation à la sortie de formation pour améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires.

► L'accroissement de la transparence du marché du travail en aidant les entreprises qui en ont le plus besoin (TPE et PME) à faire émerger et à faire connaître leurs besoins en matière de recrutement et de compétence.

Enfin, la prochaine convention tripartite devra porter une vigilance accrue à la qualité de l'indemnisation (rapidité du paiement, exactitude du calcul du droit, qualité de l'information délivrée) en amont et en aval de l'ouverture de droit, du fait de la transformation numérique du processus d'examen de la demande d'allocation, de la dématérialisation des attestations employeurs, de la montée en charge de la déclaration sociale nominative (DSN), de l'automatisation des traitements. « Alors que de plus en plus de demandeurs d'emploi exercent une activité professionnelle au cours de leur droit, les enjeux de qualité de l'indemnisation sont cruciaux non seulement lors de l'examen de la demande d'allocation, mais aussi tout au long de l'indemnisation », précise Lara Muller.

Restent des enjeux liés aux modalités de gouvernance et de pilotage. Il est central pour l'Unédic d'inscrire dans la convention les dispositions qui lui permettent de mener ses missions de pilotage du régime, de suivi et d'évaluation de la réglementation d'assurance chômage. Les enjeux portent ainsi notamment sur les échanges d'informations et de données nécessaires à l'Unédic. La convention tripartite est également le lieu où sont inscrites les missions des instances paritaires en région.

« Nous avons travaillé en bonne intelligence avec Pôle emploi et avec la DGEFP pour définir le champ et les modalités d'accès aux données qui nous sont indispensables, tout en tenant compte de la charge que peut représenter leur mise à disposition par Pôle emploi. Par exemple, nous avons veillé à ce que l'intégration progressive des déclarations sociales nominatives pour le calcul des droits s'accompagne d'une fiabilisation des informations prises en compte pour l'ouverture et le calcul des droits », abonde Lara Muller. ◀



Florence Journeau, chargée d'études et Pierre Cavard, directeur études et analyses.

© BRUNO MAZODIER

l'accompagnement, la modernisation de l'inscription et de l'indemnisation avec en corollaire une augmentation du temps consacré à l'accompagnement et le développement de l'accompagnement intensif destiné aux personnes les plus éloignées de l'emploi, la spécialisation des conseillers entreprises pour proposer une offre de services plus structurée et plus visible.

### De multiples enjeux

La convention tripartite 2019-2022 fixe de nouveaux enjeux qui vont se traduire en objectifs assignés à Pôle emploi en tenant compte, d'une part, des tendances à l'œuvre sur le marché du travail, et d'autre part des modifications induites par les transformations numériques des services de Pôle emploi.

**Premier enjeu :** accompagner les personnes qui alternent périodes d'emploi et de chômage du fait de la fragmenta-

limiter l'exclusion sociale », insiste Lara Muller.

**Troisième enjeu :** veiller à l'efficacité de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi.

D'autres enjeux sont également à prioriser comme :

► La prévention du risque d'exclusion numérique vis-à-vis de l'offre de services proposée par Pôle emploi, de plus en plus numérisée. « On estime entre 10 % à 20 % la proportion des personnes qui rencontrent des difficultés avec le numérique parmi les personnes qui s'inscrivent à Pôle emploi », souligne Lara Muller.

► La nécessité de rendre la formation plus efficace pour mieux adapter les compétences. « La négociation de la convention tripartite doit être l'occasion de clarifier la contribution attendue de Pôle emploi à la performance du système de formation », estime Lara Muller, en identifiant mieux

## « MIEUX ACCOMPAGNER LES DEMANDEURS D'EMPLOI POUR ÉVITER LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE »

Lara Muller, sous-directrice de la direction des études et analyses de l'Unédic

### Quand a démarré la négociation de la convention tripartite et quel a été le rôle de l'Unédic ?

La première réunion multilatérale entre l'État, Pôle emploi, les partenaires sociaux et l'Unédic a eu lieu le 19 décembre 2018 pour arrêter la méthode. Exceptionnellement, les organisations syndicales et patronales avaient alors demandé à l'État de prendre elles-mêmes part à la négociation tripartite pour pouvoir articuler les deux champs de négociation : celui de la tripartite et celui de la convention d'Assurance chômage qui avait démarré en octobre. Lors de cette première réunion, il a été décidé que la convention tripartite se résumerait à un texte de 8 à 10 pages à portée plus politique que le précédent, avec un nombre réduit d'indicateurs. Des groupes techniques ont été constitués autour de 4 thématiques : services aux demandeurs d'emploi, services aux entreprises, formation et compétences, et enfin organisation, financement et gouvernance. Deux réunions multilatérales ont été prévues visant à valider le document et à le finaliser pour fin janvier 2019.

### L'Unédic a reçu un mandat des partenaires sociaux pour intervenir dans les groupes de travail. Sur quoi portait ce mandat ?

Toute négociation tripartite débute pour l'Unédic par un mandat cadrant son intervention, qui est donné par les organisations de salariés et d'employeurs en charge de l'Assurance chômage. Le mandat donné en novembre dernier portait sur six grands thèmes. D'abord sur l'accompagnement plus personnalisé et plus intensif des demandeurs d'emploi pour éviter le

chômage de longue durée, notamment en accélérant le démarrage de la phase de diagnostic des besoins et d'élaboration du projet professionnel du demandeur d'emploi. Les partenaires sociaux ont proposé notamment que le délai de réalisation de ce diagnostic soit fixé à 2 semaines maximum et que le diagnostic soit enrichi. Dans la même logique, il a été proposé que le premier contact avec le conseiller référent du demandeur d'emploi intervienne au cours du premier mois de chômage et avec l'ambition que le délai d'entrée en formation soit réduit à 4 mois maximum. Les partenaires sociaux défendent aussi le principe d'un accompagnement plus intensif et plus personnalisé du demandeur d'emploi au bout de 4 mois de chômage, quelle que soit la modalité d'accompagnement initiale. D'autres mesures ont été mises sur la table comme un accompagnement adapté aux demandeurs d'emploi qui travaillent avec une offre de services diversifiée ; la poursuite de l'accompagnement global quel que soit le statut du demandeur d'emploi (bénéficiaire ou non du RSA) ; la prise en compte des besoins spécifiques des futurs demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'allocation travailleurs indépendants ; mais aussi l'amélioration de l'efficacité de l'indemnisation pour limiter le nombre et le montant des indus. Le mandat visait également l'accompagnement des entreprises, avec l'objectif d'améliorer la lisibilité globale de l'offre de service de Pôle emploi en mettant notamment en place une offre de service spécifique à destination des PME et des TPE. Par ailleurs, le mandat portait sur l'amélioration de

l'identification prospective des besoins en compétences sur le marché du travail pour pallier les difficultés de recrutement des entreprises et pour permettre le retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi, dans le cadre de leur projet professionnel.

Le quatrième point du mandat confié à l'Unédic concernait la formation des demandeurs d'emploi avec, par exemple, l'ambition de ramener à 4 mois le délai moyen d'accès à une formation.

Le cinquième point, l'enjeu d'un « numérique inclusif » avec des services accessibles à tous les demandeurs d'emploi grâce à un accompagnement spécifique. Enfin, le sixième point : la poursuite de l'adaptation de l'organisation territoriale de Pôle emploi et le rééquilibrage du financement de son budget. Sur ce dernier sujet, le code du Travail prévoit que le montant de la contribution globale de l'Assurance chômage au budget de Pôle emploi est égal à 10 % des ressources du régime. Conséquence : ses moyens augmentent quand la masse salariale augmente, autrement dit l'Assurance chômage finance davantage Pôle emploi en période de croissance économique et de baisse potentielle du chômage. Les partenaires sociaux ont donc proposé de mettre fin à ce financement procyclique et automatique du budget de Pôle emploi pour entrer dans une logique de programmation budgétaire pluriannuelle. La convention tripartite pourrait ainsi fixer une trajectoire budgétaire définie en fonction des perspectives économiques et des objectifs fixés à Pôle emploi.

### Comment s'est déroulée la négociation ?

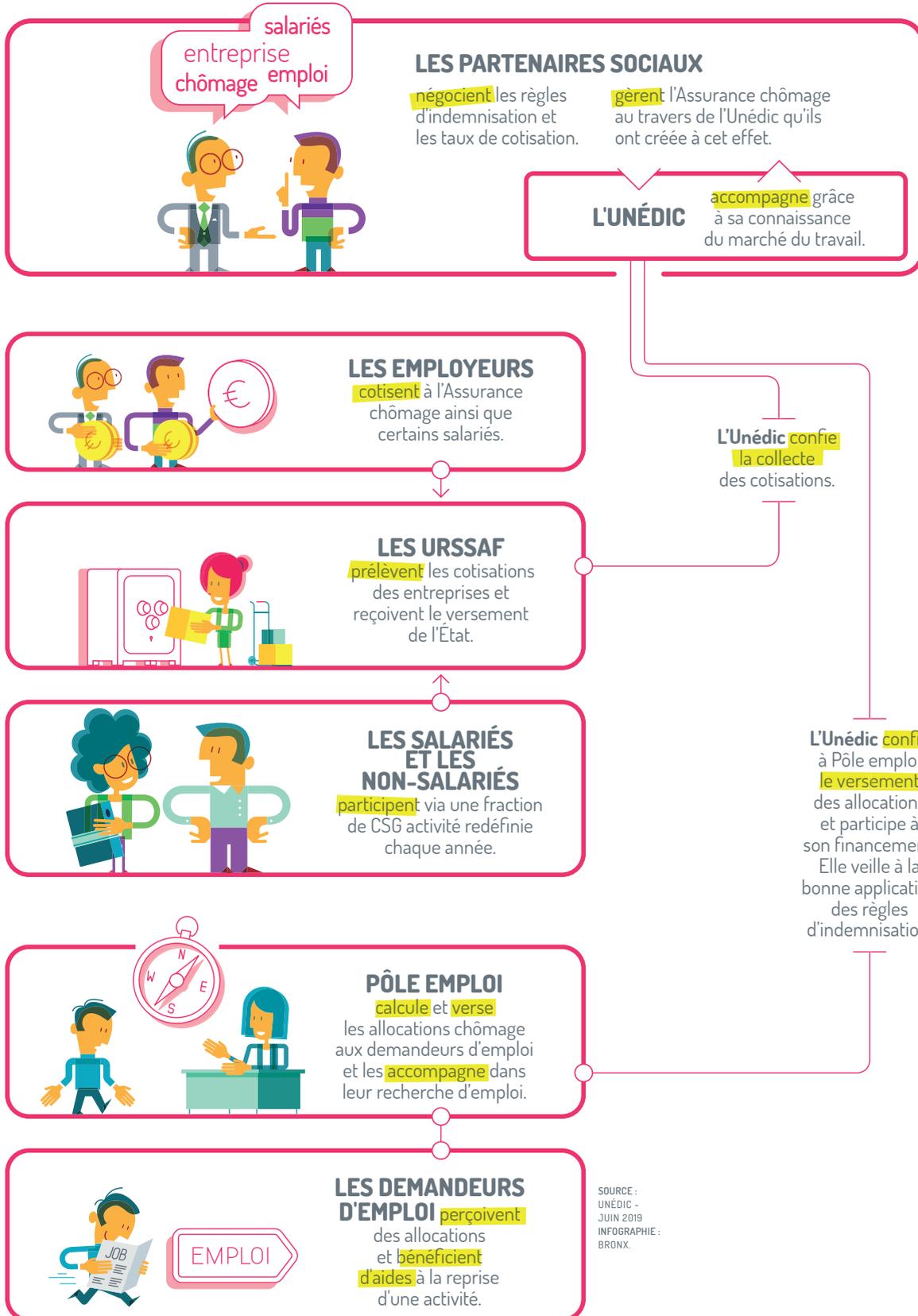
Neuf réunions des groupes techniques ont eu lieu depuis début janvier 2019 et deux



© BRUNO MAZODIER

réunions multilatérales associant les partenaires sociaux se sont tenues les 18 janvier et 11 février. Chaque institution a dépêché une délégation de 5 à 6 personnes pour les réunions techniques. Côté Unédic, nous nous sommes appuyés sur le mandat paritaire pour nous assurer que les services que Pôle emploi envisage de mettre en place dans la continuité de son action répondent aux attentes des partenaires sociaux. Les discussions en groupes techniques ont permis de faire converger les intentions de l'opérateur et les objectifs de l'État et des partenaires sociaux. Des points d'information réguliers ont été faits auprès du Bureau de l'Unédic et lors des réunions de négociation d'Assurance chômage pour faire état des avancées des discussions techniques. Il s'agissait aussi de signaler les points de divergence subsistant entre le mandat paritaire et les propositions de Pôle emploi en vue de préparer les réunions multilatérales. Au fil de ces échanges, un projet de texte a vu le jour autour de trois axes : les services aux demandeurs d'emploi, les services aux entreprises, et les compétences et la formation. Les ambitions en termes d'évaluation, de programme d'étude commun et de partage des données sont également inscrites dans le projet de nouvelle convention. Des points restent en discussion à ce jour, qui portent sur la détermination de la liste des indicateurs stratégiques, sur la fixation des ressources allouées à Pôle emploi et sur la priorisation des objectifs.

# QUI FAIT QUOI DANS L'ASSURANCE CHÔMAGE ?





AU QUOTIDIEN

# AU SERVICE DE LA GESTION ET DE LA DÉCISION

L'Unédic veille à ce que les règles de l'Assurance chômage soient en conformité avec la réalité des trajectoires des demandeurs d'emploi, au plus près du terrain. En garantissant notamment le financement du système de manière pérenne, l'Unédic veille également à ce que le dispositif de versement des allocations soit performant. Elle s'assure, ce faisant, de la conformité et la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi, grâce au suivi d'indicateurs et aux observations de ses experts sur le terrain. Pour améliorer le suivi des parcours individuels pour le retour à l'emploi, l'Unédic investit également dans des nouvelles technologies de traitement des données, de façon à mieux éclairer les partenaires sociaux, lors des négociations sur la convention d'Assurance chômage et l'établissement de nouvelles règles.

© AUGUSTIN DÉTIENNE



Rémy Mazzocchi et son équipe de la Direction de la maîtrise des risques et de la performance.

© BRUNO MAZODIER

## GARANTIR UNE INDEMNISATION FIABLE

### « Le risque est sous contrôle »

**Rémy Mazzocchi**, directeur de la maîtrise des risques et de la performance (DMRP), détaille les actions menées pour améliorer la performance de l'indemnisation au plus proche des réalités du terrain et, plus largement, pour identifier et prévenir les risques auxquels l'Unédic est exposée.

La Direction de la maîtrise des risques et de la performance (DMRP) de l'Unédic a un objectif majeur : définir tous les risques auxquels l'Unédic est exposée et qui peuvent altérer voire compromettre sa capacité à assurer sa mission. Une vigilance qui s'exerce sur les quatre grandes thématiques qui orientent son activité : conseiller les partenaires sociaux sur l'évolution de la

réglementation de l'assurance chômage ; assurer le financement du régime d'assurance chômage et sa solvabilité ; garantir l'indemnisation des demandeurs d'emploi et le recouvrement des cotisations ; et délivrer un service de qualité optimale au quotidien. « Nous recensons tous les événements qui pourraient faire que l'Unédic ne soit plus en capacité d'accomplir sa mission, en particulier dans le contexte actuel de réformes, et en dressons une cartographie constamment réactualisée, explique Rémy Mazzocchi, directeur de la DMRP. En 2018, nous avons plus particulièrement œuvré pour préserver le régime des conséquences qui pourraient résulter des évolutions. Nous nous sommes spécifiquement mobilisés sur la réforme du mode de financement de l'Assurance chômage et la suppression des cotisations salariales pour sécuriser nos flux financiers. Globalement on peut dire qu'en 2018 les risques encourus par l'Unédic ont été sous contrôle. »

### Améliorer la performance de l'Assurance chômage

La DMRP a également travaillé à améliorer le traitement des données - avec notamment la création d'une plateforme spécifique « big data » (*lire encadré page 39*) - afin que l'Unédic puisse produire (*via* la Direction des études et des analyses - DEA) des travaux toujours plus précis dans l'objectif d'éclairer la décision des partenaires sociaux.

« Cette question des données nous a aussi mobilisés lors des négociations de la nouvelle convention tripartite, sur le volet de l'amélioration de la performance de l'Assurance chômage », souligne Rémy Mazzocchi. « Une meilleure exploitation des données transmises par les employeurs peut permettre une simplification de la démarche d'indemnisation et une diminution des indus, à savoir des allocations qui n'auraient pas dû être versées et qu'il faut ensuite récupérer. » Cette orientation est notamment rendue possible par la généralisation progressive de la Déclaration sociale nominative (DSN), transmise par les entreprises aux organismes et administrations concernées.

« L'exploitation progressive par Pôle emploi des bulletins de salaire sous leur forme dématérialisée, tout comme, l'élargissement progressif du périmètre des attestations employeurs intégrées dans DSN y contribueront, relate Rémy



164 000  
dossiers traités  
par les IPR en 2018

## Q&amp;R

## « DÈS 2018, NOUS AVONS AGI POUR MAÎTRISER DE NOUVEAUX RISQUES SUR LE FINANCEMENT »

**Christophe Butikofer**, sous-directeur responsable du département audit et risques.

### Quel a été le travail accompli sur la cartographie des risques de l'Unédic en 2018 ?

Nous avons amélioré la méthode d'identification et de cotation des risques. Avec le comité de direction, nous avons abouti à une nouvelle présentation des événements qui pourraient altérer voire compromettre la capacité de l'Unédic à assurer ses missions. Elle s'est traduite par la qualification de 19 risques, cotés en fonction de la criticité brute des événements et du niveau actuel de maîtrise de la situation. La gouvernance nous a donné un avis favorable sur cette nouvelle démarche qui facilite la compréhension des principaux risques auxquels le régime d'assurance chômage et l'Unédic sont exposés et du niveau de risque actuel. En synthèse, 12 risques ont un niveau de risque résiduel modéré, six un niveau élevé (orange) et un seul très élevé (rouge).

### Quels étaient ces risques majeurs ?

Celui pour lequel le risque résiduel était très élevé (rouge) correspond aux conséquences des décisions exogènes pouvant impacter défavorablement le financement de l'Assurance chômage. La part salariale des contributions à l'Assurance chômage a été supprimée en 2019, cette perte étant compensée par le reversement d'une quote-part de la CSG. Cette situation a créé de nouveaux modes

de financement porteurs de risques, notamment celui de sous-compensation. Dès 2018, nous avons agi pour maîtriser de nouveaux risques sur le financement. Les travaux de sécurisation engagés ont permis de réajuster le projet de loi de financement de la sécurité sociale de 2019 à hauteur de 200 millions d'euros.

### Et les risques classés « orange » ?

Ils portaient notamment sur la capacité de l'Unédic à évaluer les effets des dispositifs sur l'Assurance chômage et à conseiller les partenaires sociaux sur les hypothèses d'évolution du système et ses interactions avec les autres dispositifs de la protection sociale. En effet, nous nous mobilisons pour améliorer constamment notre accès aux données sur le marché du travail et en particulier sur les parcours individuels des

demandeurs d'emploi. Nous avons la volonté de nous doter d'une plateforme d'agrégation et de gestion des données, notamment celles transmises par les employeurs aux Urssaf dans le cadre de la Déclaration sociale nominative (DSN). D'autres risques ont été mis en évidence notamment au niveau de la performance de la mise en œuvre de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, comme la maîtrise de la qualité des données déclarées par les employeurs, ou encore la prise en compte des situations d'arrêt maladie. En effet, un demandeur d'emploi qui tombe malade est en incapacité de travailler, devrait systématiquement faire l'objet d'arrêt de travail et être pris en charge par l'Assurance maladie. En pratique, les demandeurs d'emploi ne bénéficient pas systématiquement de ces arrêts maladie. Et, en conséquence, ils consomment plus rapidement leurs droits à l'Assurance chômage. L'ensemble de ces risques, présentant un niveau résiduel élevé voire très élevé, fait l'objet de plans de traitement, dont l'avancement est périodiquement présenté à la gouvernance.

Mazzocchi. La transmission en temps réel des déclarations d'embauche devrait faciliter la déclaration des reprises d'emploi et réduire le risque d'indus, notamment lorsque les demandeurs d'emploi ont plusieurs contrats dans le mois. Cette pratique pourrait être expérimentée par Pôle emploi en 2019, dans le cadre des objectifs fixés par la nouvelle convention tripartite. »

### Faire évoluer la mise en œuvre de la règle grâce aux audits

Une autre mission majeure de la DMRP, c'est l'audit. « Nous disposons de différents outils pour contrôler la conformité et la qualité du service rendu par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi. Les principaux sont le suivi d'indicateurs et les observations d'experts sur le terrain, en particulier *via* des missions d'audit ciblées », indique Rémy Mazzocchi. L'analyse de plusieurs indicateurs permet à l'Unédic de vérifier la qualité de l'indemnisation, comme le taux de premiers paiements dans les délais, et le taux de qualité de traitement des demandes d'allocations avec incidence financière. Sur la base de cette analyse, elle peut mettre en œuvre des actions afin d'améliorer et sécuriser le service de l'indemnisation.

« Nos audits permettent également de faire évoluer les règles d'indemnisation en rapportant des opportunités d'amélioration aux partenaires sociaux, explique Rémy Mazzocchi. Dans une logique d'équité, la réglementation prévoit par exemple que les congés sans solde pris par un salarié soient déduits de la période servant à calculer son indemnisation. Mais nous nous sommes aperçu, par le biais d'un audit, qu'il était très difficile pour Pôle emploi d'identifier précisément des périodes courtes de congés sans solde, et que de toute façon la prise en compte de ces périodes n'impactait pas de façon significative le calcul de l'indemnisation. Nous avons ainsi mis en lumière le fait qu'une partie de la réglementation n'était pas appliquée et avons recommandé aux partenaires sociaux de modifier temporairement les conditions de mise en œuvre de la règle pour que seuls les congés sans solde d'une durée supérieure à 30 jours soient désormais pris en compte. »

Une mission d'audit de l'Unédic a par ailleurs montré que le démarrage rapide de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre du Contrat de



© BRUNO MAZODIER

- sécurisation professionnelle (CSP) pouvait être compromis par le nombre et la nature des documents justificatifs demandés. L'Unédic a donc conseillé aux partenaires sociaux de simplifier cette adhésion dans le cadre de la négociation à venir du nouveau dispositif de CSP.

### Le rôle indispensable des Instances paritaires régionales

Les Instances paritaires régionales (IPR) interviennent pour statuer sur des cas individuels pour lesquels les partenaires sociaux ont souhaité assouplir ou étendre l'application stricte de la réglementation pour tenir compte, d'une part, de la situation particulière des demandeurs d'emploi et, d'autre part, du contexte territorial dans laquelle elle s'inscrit. Ces instances se réunissent régulièrement pour étudier ces demandes, telles que l'ouverture d'un droit, suite à une démission, ou pour effacer tout ou partie d'un trop-perçu. Elles donnent également délégation à Pôle emploi sous certaines conditions afin d'améliorer et accélérer les procédures de saisine et de traitement de ces demandes.

Les partenaires sociaux sont par ailleurs soucieux de garantir la plus grande homogénéité dans les procédures de traitement de ces demandes, sans contrevioler à la qualification *ad hoc* de chacune des décisions prises.

La DMRP s'attache ainsi à renforcer la convergence des pratiques et à harmoniser le cadre de décision. « En 2018, nous avons tenu à remettre en perspective le rôle et le fonctionnement des IPR en revenant aux fondamentaux : ces instances ne jouent pas un rôle de médiation des décisions prises par Pôle emploi mais fondent un système utile de prise en compte des situations personnelles et des spécificités de chaque territoire dans l'application de la règle, insiste Rémy Mazzocchi. Les IPR ne contestent pas les décisions prises lors du traitement des dossiers par Pôle emploi, elles agissent plutôt comme une corde de rappel pour tenir compte des réalités dans un contexte régionalisé. »

« Sur le dossier des indus, qui est assez emblématique de l'action des IPR, 20 millions d'euros de dettes ont ainsi été effacés en 2018. Cela sans contester l'existence même de l'indu mais en proposant une remise partielle ou totale, au regard de l'intention d'origine - omission ou erreur - et de la capacité financière de

la personne à rembourser la somme perçue en trop. Pour certaines personnes, la charge financière était insoutenable. » En conclusion, l'action quotidienne de la DMRP atteste de la prise en compte par l'Unédic des réalités du terrain, tant dans ses travaux d'audit qu'à travers les décisions rendues par les IPR.

« L'Unédic n'est pas déconnectée de la vraie vie, insiste Rémy Mazzocchi, elle a conscience des difficultés qui peuvent naître de la mise en œuvre de la règle et elle est attachée à avoir, en permanence, un retour du terrain pour diagnostiquer l'origine des problèmes et, surtout, proposer des solutions. » ◀

## Q&R

### « NOUS TRAVAILLONS À HOMOGENEISER LE CADRE DE DECISION SUR TOUT LE TERRITOIRE »

**Patrick Laroute**, responsable du département de la relation avec les IPR

#### Comment garantir l'équité des décisions rendues par les IPR sur tout le territoire ?

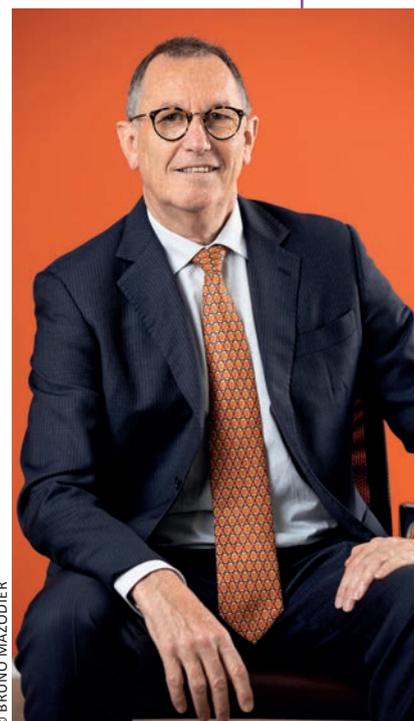
164 000 dossiers ont été traités par les IPR en 2018 avec des organisations très différentes d'un territoire à l'autre dans un contexte post-réforme territoriale ayant conduit à la fusion de certaines régions. Ainsi, la région Nouvelle-Aquitaine compte 5 instances territoriales, 3 dans l'ex-Aquitaine, 1 pour l'ex-Poitou-Charentes, 1 dans l'ex-Limousin. La Corse n'a pas d'instance territoriale, comme chaque région ultramarine. Une partie des décisions, environ un tiers des dossiers examinés, est rendue par Pôle emploi qui peut, par délégation, émettre des avis exclusivement favorables. En cas de doute, le dossier revient à l'IPR. Nous travaillons à homogénéiser le cadre de décision sur tout le territoire pour que les demandeurs d'emploi soient traités de la même façon dans toutes les régions. Pour cela, nous travaillons à accroître encore par différents canaux le niveau de compétences du millier de mandatés qui siège sur le territoire. Et c'est un travail permanent,

principalement dû aux évolutions réglementaires et aux nouvelles désignations.

#### Quels sont les outils mis en œuvre ?

Le déploiement en 2017, à la demande du Bureau de l'Unédic, d'un guide des bonnes pratiques à l'usage des mandatés est une première réponse. Il fait l'objet d'une évaluation de son appropriation pour ensuite envisager son évolution. Nous déployons également des actions de formation dans nos locaux à Paris et dans les régions, qui permettent aux nouveaux mandatés de s'imprégner de leur rôle et de leur mission. Et depuis 2018, nous développons en parallèle une offre de e-learning qui s'apparente à un Mooc (Massive Open Online Course, formation en ligne ouverte à tous et en liberté d'accès). Outre nos déplacements en région pour rencontrer les instances paritaires dans les territoires, nous avons également en projet la création d'une plateforme internet de mise en relation des mandatés entre eux et avec des experts.

#### Les IPR ont également un rôle à jouer dans le



© BRUNO MAZODIER

#### contrôle de l'application de la réglementation ?

Effectivement, elles sont pour l'Unédic des capteurs incontournables en région permettant d'observer l'application de la réglementation dans le sens souhaité par les partenaires sociaux nationaux. Elles nous renseignent par exemple, en fonction du nombre de dossiers concernés par une disposition, sur les difficultés à appliquer une règle et permettent le cas échéant d'en proposer l'évolution. Cela a été le cas avec le droit d'option, créé en 2015 par les partenaires sociaux nationaux à la suite des informations transmises notamment par certaines instances paritaires en région.

# « NOUS AVONS FAIT PREUVE D'UNE GRANDE AGILITÉ DANS UN CONTEXTE EN PLEINE ÉVOLUTION »

**Mélanie Marro-Lewandowski**, juriste à la Direction des affaires juridiques de l'Unédic, détaille les interventions de la direction pour documenter les réflexions et apporter les conseils sur les évolutions de l'Assurance chômage, tant auprès des partenaires sociaux que de l'État.

« Nous avons été fortement sollicités dans un contexte qui évoluait en permanence, explique Mélanie Marro-Lewandowski, juriste, avec une année marquée par une première négociation entre partenaires sociaux sur la réforme de l'Assurance chômage (Ani du 22 février 2018), le suivi de l'élaboration de la loi Avenir professionnel qui instaure de nouveaux droits pour les demandeurs d'emploi et modifie le financement de l'assurance chômage puis par une nouvelle négociation, sur la base du document de cadrage transmis par le Premier ministre. » Mobilisée pour son expertise, la Direction des affaires juridiques a travaillé en étroite coordination avec les acteurs institutionnels de la sphère de l'emploi comme la Délégation

générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

« Il a fallu faire preuve d'une grande agilité pour intervenir dans un calendrier très serré et expertiser des sujets complexes et innovants, à fort impact pour l'assurance chômage, ou encore établir, sur différents sujets, ce qui relevait de la compétence des partenaires sociaux ou de celle de l'État. De la dentelle en termes de pédagogie ! Sur les sujets de diagnostic de l'existant et des schémas d'évolution possibles, nous avons étroitement collaboré avec nos collègues de la Direction des études et analyses » précise Mélanie Marro-Lewandowski. Exemple de dossier emblématique, la traduction d'une promesse de campagne d'Emmanuel Macron : ouvrir l'assurance chômage aux travailleurs indépendants et aux démissionnaires poursuivant un projet de reconversion professionnelle. Cette évolution, instruite par les partenaires sociaux sur la base des analyses juridiques et des chiffrages de l'Unédic, a donné lieu à une position inscrite dans l'accord national interprofessionnel de février 2018 qui a été ensuite reprise, en partie, dans la loi Avenir professionnel.

« Notre intervention ne s'est pas arrêtée là. La loi indique comme critère de prise en charge des démissionnaires, la reconversion professionnelle pour un projet dit "réel et sérieux". Restait à savoir ce que traduit cette appréciation et selon quels critères, souligne Mélanie Marro-Lewandowski. Alors que l'État envisageait encore de procéder directement par décret, et non *via* la négociation paritaire, sur ces sujets, nous avons construit une grille de lecture pour analyser la cohérence de ce nouveau droit avec des situations de démission permettant déjà une indemnisation. De nombreux échanges avec les

services de l'État étaient nécessaires, de manière à s'assurer de la compatibilité des mesures envisagées avec les autres caractéristiques des nouveaux droits qui relevaient d'un décret. S'agissant par ailleurs de l'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, nous sommes allés jusqu'à la rédaction de formulaires *ad hoc* pour permettre de sécuriser le dispositif. » En l'absence d'accord issu de la négociation d'assurance chômage, la mise en œuvre de l'indemnisation de nouveaux bénéficiaires est désormais suspendue à la publication d'un décret en Conseil d'État. « Les travaux déjà réalisés pour la préparation de ces mesures et les pistes d'évolution envisagées lors des dernières négociations peuvent être de nature à inspirer la rédaction de la future réglementation », complète Mélanie Marro-Lewandowski. D'autres dossiers ont mobilisé les services juridiques de l'Unédic : la sécurisation des nouveaux cadres juridiques relatifs au financement du régime par la CSG, en lieu et place de la part salariale des contributions, et aux dispositifs d'exonération des contributions, ou encore le projet d'évolution des règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers. « L'Unédic a été sollicitée par l'État dans le cadre du projet de révision du règlement européen qui coordonne les systèmes de sécurité sociale, dont les règles d'indemnisation du chômage entre les différents pays. Les conséquences du Brexit pour le régime d'assurance chômage, s'agissant de la prise en compte des périodes de travail effectuées au Royaume-Uni, ont également fortement mobilisé les juristes. ◀

## SÉCURISER LES RÈGLES

► Un important travail avait été mené en 2017 pour sécuriser la mise en œuvre de la convention d'avril 2017. Cette convention impliquait, en effet, des évolutions fortes de certaines règles, tout particulièrement le calcul de l'Allocation journalière (AJ) à partir des jours travaillés, avec des impacts potentiellement forts sur certaines populations et sur les finances du régime. Depuis novembre 2017, le suivi de l'application des règles, dont l'entrée en vigueur avait été préparée en amont, notamment avec les services de Pôle emploi, a permis de constater la bonne application et l'absence de difficulté concernant leur mise en œuvre.

Mélanie Marro-Lewandowski et Anne-laure Cesari-Chomette, juristes.



La Direction études et analyses.



© BRUNO MAZODIER

## CONTRATS COURTS

### L'Unédic en appui des branches professionnelles

L'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 a appelé les branches professionnelles à négocier sur le recours aux contrats courts. En positionnant l'Unédic comme ressource technique.

**S**i les contrats courts ont été une nouvelle fois au cœur de la négociation d'assurance chômage en 2019, cette problématique mobilise l'attention de l'Unédic depuis plusieurs années. « C'est un sujet sur lequel nous travaillons depuis 4 ou 5 ans, explique ainsi Pierre Cavard, directeur des études et analyses de l'Unédic. Il reflète la dualité du marché du travail entre des personnes salariées en CDI et qui sont au chômage ponctuellement, et des personnes qui ont une trajectoire professionnelle très morcelée, constituée de contrats à durée limitée et qui peuvent, pour certains, percevoir des allocations

chômage entre deux contrats. Sans oublier des personnes dont on parle peu, qui reprennent durant leur chômage des contrats de travail longs mais peu intenses, parfois des CDI, pour quelques heures par semaine, ce qui leur ouvre la possibilité d'être indemnisées par l'Assurance chômage. »

#### Un rôle précurseur

Le phénomène marquant de ces vingt dernières années est la multiplication des embauches en CDD de moins d'un mois. Pierre Cavard précise que « cet accroissement ne signifie pas qu'il y a beaucoup plus de personnes en emploi car nous sommes en réalité souvent face à des réembauches successives des mêmes personnes chez un même employeur ». Les raisons d'une telle discontinuité de la relation de travail, « qui n'est pas propre à la France, comme le montrent notamment les travaux d'Eurofound », avertit Pierre Cavard, sont à rechercher en premier lieu dans le passage d'une économie industrielle à une économie de services qui induit

un morcellement des périodes de travail et un plan de charge souvent moins prévisible pour les employeurs. En France, les contrats courts sont en outre favorisés par la législation qui autorise une grande souplesse dans la reconduction des CDD dits d'usage (CDDU) dans certains secteurs d'activité comme l'hôtellerie-restauration ou les instituts de sondage par exemple. « On entend parfois dire que l'assurance chômage encourage les allocataires à ne travailler qu'un peu, pointe Pierre Cavard, mais l'assurance chômage est là d'abord pour accompagner les allocataires vers le retour à l'emploi, et si le fait de travailler privait de toute indemnisation, alors ces personnes pourraient refuser des contrats, surtout les plus courts, et elles perdraient en réseau professionnel et en employabilité. »

D'un strict point de vue économique, ces contrats courts sont considérés comme incontournables par les employeurs dans certains secteurs d'activité, comme le montre une enquête du Credoc d'octobre 2018<sup>1</sup>; ils permettent par exemple dans les Ehpad de pallier l'absence d'une personne qualifiée dans une situation d'emploi tendue. « Les situations sont différentes d'un secteur à l'autre et les choses ne sont pas simples à analyser de façon homogène, estime Pierre Cavard. Pour l'allocataire, ces contrats courts permettent d'être en emploi et non dans l'exclusion. On progresse par ailleurs dans la connaissance de ces publics avec des études menées sur leurs trajectoires

professionnelles. Ce travail a notamment permis de rendre la réglementation plus équitable en 2017 pour les personnes bénéficiant de contrats de moins ou de plus d'une semaine. Nous pouvons également fournir aux partenaires sociaux un meilleur diagnostic du marché du travail quand s'ouvre une négociation. Il est clair que l'Unédic a été précurseur sur ce sujet qui fait aujourd'hui l'objet de multiples études publiées par différents acteurs. Mais notre vocation est de créer les conditions d'un débat éclairé, cela suppose de rester neutre, de produire des synthèses non partisans, en toute transparence, au service d'un dialogue social équilibré, sans défendre telle ou telle solution. »

### Force d'appui

C'est cette impartialité qui explique sans doute que l'Unédic ait été, pour la première fois, mentionnée explicitement comme ressource disponible pour les branches professionnelles appelées à négocier sur les contrats courts, dans l'Accord national interprofessionnel (Ani) du 22 février 2018 relatif à la réforme de l'Assurance chômage.

La situation étant très variable d'un secteur à un autre, les partenaires sociaux avaient, en effet, considéré que les branches professionnelles devaient se saisir du sujet pour apporter des réponses correspondant à leurs enjeux et contraintes spécifiques. L'Unédic a été mobilisée pour aider les branches à établir un diagnostic quantitatif et qualitatif des situations de recours aux contrats courts (analyse statistique des contrats de travail courts, motifs de recours, niveau de qualification et trajectoires professionnelles des salariés concernés). « Nous n'avions qu'une partie des données dans nos fichiers, il nous a fallu très rapidement les enrichir avec des données provenant d'autres organismes comme la Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du Travail) ou l'Acos (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), explique Pierre Cavard, et nous avons également conçu un dispositif pour mettre ces résultats à disposition d'interlocuteurs que nous ne connaissions pas et apporter un appui spécifique aux branches pour lesquelles le développement des contrats courts est le plus important. »

Un site internet spécifique et sécurisé a ainsi été développé par l'Unédic, qui a

permis la mise à disposition de 150 rapports de branches aux personnes habilitées. Ce site facilitait également au besoin la mise en relation des branches avec les experts de l'Unédic (e-mail, téléphone, réunions physiques).

« Nous avons eu 180 interlocuteurs, reçu plus de 600 e-mails, répondu à une trentaine de demandes supplémentaires, ce qui a nécessité de mobiliser trois personnes durant plusieurs mois. Une branche comme la Fédération des entreprises de propreté, qui a été une des premières à conclure un accord dans ce cadre, ne disposait pas d'indicateurs de mesure sur la durée des contrats. Elle a pu apprécier sa situation en termes de contrats courts en utilisant nos présen-

tations, tout comme nous avons de notre côté beaucoup appris sur les différentes logiques métiers qui sous-tendent parfois le recours aux contrats courts. »

Tout ce travail d'accompagnement des branches professionnelles par l'Unédic a confirmé « l'intérêt d'investir fortement sur le recueil de données, insiste Pierre Cavard, pour avoir des diagnostics les plus fins possible, afin de pouvoir analyser ce qui se passe dans un secteur donné, sur un territoire donné, dans la durée d'un dispositif, de façon à être réellement pertinents. Et nous sommes là au cœur de notre mission qui est d'éclairer la décision des partenaires sociaux ». ◀

1. Le recours aux contrats courts, enquête qualitative auprès des employeurs menée en 2017-2018, Crédoc pour l'Unédic.



Alban Zazzera, responsable du département systèmes d'information.

© BRUNO MAZODIER

## APPROFONDIR NOS RESSOURCES EN MATIÈRE DE DATA

► L'Unédic va se doter d'une plateforme « big data » spécifique pour l'analyse des données. « Afin d'étudier les parcours professionnels individuels et accroître notre capacité à produire des études plus fines reposant sur de véritables situations, nous souhaitons mieux exploiter les données transmises automatiquement par les employeurs, comme les Déclarations préalables à l'embauche », affirme Rémy Mazzocchi, directeur de la maîtrise des risques et de la performance (DMRP).

« Cette plateforme va nous permettre d'accéder à davantage de données sur l'emploi et d'affiner nos travaux. Nous saurons par exemple ce que sont devenues les personnes qui ont cessé de s'actualiser et d'être indemnisées, souligne Pierre Cavard, directeur des études et des analyses (DEA). Nous pourrions ainsi reconstituer des trajectoires emploi-chômage plus complètes et travailler sur la performance des dispositifs de reclassement. » La mise en place de cette

plateforme comporte un enjeu technique important avec le déploiement d'un nouvel environnement statistique, l'utilisation de nouveaux outils qui supposent l'apprentissage de nouveaux langages et donc la formation des utilisateurs. « Ce dispositif va accroître notre agilité transverse avec l'équipe en charge du système d'information. C'est également un levier d'attraction et de fidélisation des talents », se félicite Pierre Cavard qui se réjouit de pouvoir compter sur une équipe « exceptionnelle par sa jeunesse, sa motivation, son agilité et sa capacité de travail ». Cette plateforme permettra également de développer nos partenariats d'étude, notamment avec les branches professionnelles et les territoires.

# UNE GESTION FINANCIÈRE ROBUSTE ET FIABLE

## Le retour à l'équilibre des comptes est prévu pour 2020

Le retour à une situation financière excédentaire se confirme, mais il sera moins rapide qu'anticipé précédemment du fait du ralentissement de la croissance économique en France en 2018.

« La trajectoire financière de l'Unédic se confirme dans sa tendance globale vers un retour à l'équilibre, même si la vision très positive que nous avions fin 2017 a dû être amendée », constate Jun Dumolard, directeur des finances et de la trésorerie de l'Unédic. La croissance économique de 2,3 % enregistrée en France en 2017 a en effet marqué le pas en 2018 et les excédents attendus se décalent mécaniquement dans le temps, d'environ un an. « La dynamique positive est rassurante mais il faut rester vigilant et s'assurer que le cycle économique positif se poursuit dans la durée », souligne Jun Dumolard, qui note que l'intensité et le niveau du retour à l'équilibre de l'Assurance chômage sont désormais attendus pour le courant 2020. Ce décalage est sans conséquence sur le coût de la dette. En effet, « du fait des évolu-

lutions cycliques des besoins de financement de l'Assurance chômage, en lien avec la conjoncture économique, l'Unédic est très faiblement exposée aux risques de marché, comme l'a justement souligné la Cour des comptes dans son dernier rapport sur la dette des entités publiques en février 2019 », précise Jun Dumolard.

Dans ses prévisions de mars 2019, l'Unédic anticipe un solde financier du régime qui s'améliore d'année en année, passant de -1,9 milliard d'euros en 2019 (quasiment au même niveau qu'en 2018, contre -3,4 milliards d'euros en 2017) à un quasi-équilibre en 2020 (-0,4 milliard d'euros), pour redevenir excédentaire de +1,4 milliard d'euros en 2021.

Après une augmentation continue depuis 2009, la dette de l'Assurance chômage pourrait atteindre son niveau maximum fin 2020 à 37,6 milliards d'euros, correspondant à 11 mois de recettes. Le niveau d'endettement commencerait ensuite à baisser à partir de 2021. « L'Unédic a en effet besoin de financement en bas de cycle quand les taux financiers sont bas et ses besoins reculent en haut de cycle, quand les taux remontent. Pour que cette mécanique fonctionne, il faut toutefois rester très vigilant pour garantir l'équilibre structurel de l'Assurance chômage et favoriser les conditions permettant de

voir le régime se désendetter de façon significative avec le cycle conjoncturel positif ».

À l'horizon de la prévision, la trajectoire financière pourrait être améliorée, compte tenu des décisions qui restent à prendre dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage.

### Un financement maîtrisé

L'Unédic actualise trois fois par an des prévisions financières qui permettent d'anticiper avec précision ses besoins de financement à court terme et d'ajuster régulièrement sa stratégie financière. « Nos prévisions s'appuient sur les hypothèses de croissance et d'inflation du Consensus des économistes », précise Jun Dumolard. Une fois par an, l'Unédic réalise par ailleurs une projection à trois ans transmise au Parlement et au Gouvernement, qui comprend 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.

L'Assurance chômage se montre très sensible aux fluctuations de l'économie, tant du point de vue de ses recettes que de ses dépenses. C'est une caractéristique très spécifique par rapport aux autres régimes de protection sociale qui sont surtout liés à la conjoncture par les recettes. Lorsque la conjoncture se détériore par rapport aux anticipations, comme cela a été le cas en 2018, le chômage et les dépenses d'allocations diminuent moins vite tandis que l'augmentation des recettes liée à l'amélioration de l'emploi et des salaires marque le pas.

Les recettes de l'Assurance chômage augmenteront également entre 2019 et 2021 en lien avec l'évolution de la masse salariale. Et à partir de fin 2019, l'emploi progressant plus vite que la population active, le nombre de chômeurs indemnisés devrait



## UN AMORTISSEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

► La dette actuelle de l'Unédic va de pair avec le rôle joué par l'Assurance chômage pour soutenir la consommation et l'économie du pays quand elles se dégradent, tout en limitant

les conséquences des pertes d'emploi sur les revenus ainsi que l'augmentation du taux de pauvreté. ► De ce fait, l'Assurance chômage est un stabilisateur économique et un

amortisseur social majeur. En corollaire de ce choix, les partenaires sociaux responsables du régime, assument une gestion financière pilotée sur le moyen terme et s'emploient à ce que les périodes où l'économie se porte bien puissent générer des excédents qui équilibrent les déficits des années de crise.

Les équipes des Études et analyses et des Finances et trésorerie, au service de la fiabilité des prévisions de l'Unédic.



© BRUNO MAZODIER

baisser lentement, entraînant *de facto* une diminution progressive des dépenses d'allocations.

« D'ici là, nous ferons ce que nous savons faire, c'est-à-dire assurer le financement de l'Assurance chômage en faisant appel aux marchés financiers pour des emprunts à taux fixes, libellés en euros dans des conditions favorisées par les politiques monétaires européennes. »

### Une charge de la dette sous contrôle

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 de la crise qui a débuté fin 2008 et qui s'est prolongée jusqu'en 2017. En effet, dans ce contexte, les partenaires sociaux ont choisi de maintenir le niveau d'indemnisation sans alourdir les charges de contri-

bution des entreprises, et donc d'assumer année après année un solde annuel déficitaire pour les comptes de l'Unédic afin de garantir une continuité sociale et économique. Ainsi, depuis 2009, l'Unédic a fait appel à l'emprunt pour garantir les ressources nécessaires au versement des allocations chômage selon les règles négociées par les partenaires sociaux.

Le retour plus tardif qu'attendu aux excédents aurait pu laisser craindre une exposition de l'Unédic à une remontée des taux d'intérêt et une augmentation du coût de financement de cette dette. Cela ne devrait pas être le cas car la Banque centrale européenne a adapté sa politique monétaire à la dégradation du contexte macroéconomique.

Les hypothèses de trajectoire financière retenues par l'Unédic en mars 2019 reposent sur les règles d'assurance chômage alors en vigueur et n'intègrent pas les effets du futur décret sur l'assurance

chômage annoncé par le gouvernement. « Le document de cadrage du gouvernement transmis pour la négociation d'assurance chômage de 2019 tablait sur 1 à 1,3 milliard d'euros d'économies structurelles par an; si ces économies étaient effectives, l'Assurance chômage redeviendrait excédentaire plus rapidement », ajoute Jun Dumolard, qui précise que sans la convention d'assurance chômage d'avril 2017 mise en œuvre par les partenaires sociaux, la dette aurait été par ailleurs alourdie d'environ 2,7 milliards d'euros à l'horizon 2021.

### Une gestion transparente

« En 2019, l'Unédic devra émettre 2,5 milliards d'euros de dette obligataire, après 2,25 milliards en 2018, alors qu'il a fallu lever entre 5 et 7 milliards d'euros chaque année entre 2012 et 2017. La diminution du besoin de financement est notable, indique le directeur des finances et de la trésorerie. Nous allons le faire en continuant de privilégier une dette émise en euros, et non en devises étrangères pour éviter les coûts liés à la couverture des risques financiers propres à de telles opérations et privilégier la lisibilité de la gestion financière. L'émission de dette à taux fixe est adaptée au modèle économique de l'Assurance chômage et à son caractère très dynamique à la conjoncture. Le taux de financement moyen est de 1 % pour une durée de vie moyenne de la dette supérieure à 5 ans. La faiblesse de ce taux moyen est la conséquence directe de l'adéquation du modèle économique du régime et des choix de gestion financière qui ont été faits par les partenaires sociaux. La charge d'intérêts supportée par l'Unédic représente 1 % de ses recettes - 350 millions d'euros pour environ 35 milliards d'euros de dette en 2018 - soit une des plus faibles du secteur public et qui devrait rester stable », insiste Jun Dumolard.

Le pilotage de la dette de l'Unédic s'effectue en toute transparence pour répondre aux exigences des investisseurs financiers. « Dès lors qu'un emprunt est réalisé, les termes sont publics et les intérêts de la dette sont connus jusqu'à l'échéance sans incertitude de coût. Cette gestion a le mérite de donner des informations de gestion lisibles pour les partenaires sociaux, le législateur et le gouvernement, et les investisseurs institutionnels. La lisibilité de ces données participe à garantir des taux d'intérêt avantageux pour l'Unédic. » ◀

## Q&amp;R

## « LA GESTION DE LA DETTE DE L'UNÉDIC EST MAÎTRISÉE »

**Jun Dumolard**, Directeur des finances et de la trésorerie de l'Unédic



© BRUNO MAZODIER

### Comment la dette de l'Unédic est-elle encadrée ?

La gestion de la dette de l'Unédic est maîtrisée et pilotée dans un cadre défini par le Conseil d'administration. Pour la financer, l'Unédic a recours à trois outils, selon différentes maturités d'emprunt : des obligations pour le long terme (sur 15 ans maximum), des titres de créances négociables de moyen terme (sur 7 ans maximum) et de court terme (de moins d'1 an). La durée de vie moyenne des emprunts de l'Unédic

est aujourd'hui supérieure à 5 ans. Les obligations émises depuis 2011 sont garanties par l'État français. Cette garantie est liée à des dispositions législatives spécifiques que l'État n'a pas souhaité modifier. Elle n'a évidemment jamais été engagée. Les autres outils de financement de l'Unédic ne bénéficient pas de la garantie de l'État, à l'instar de la plupart des autres émetteurs de dette dits « publics ». Ces dernières années, avec l'augmentation de sa dette, l'Unédic a allongé la maturité de ses emprunts pour maintenir le niveau de ses remboursements annuels en dessous de 10 % des recettes, soit pas plus de 4 milliards d'euros environ par an. En appliquant ce ratio prudent, l'Unédic circonscrit ses remboursements à un montant soutenable par rapport à ses recettes, afin que les remboursements d'emprunt ne représentent pas un risque de liquidité. Cet allongement de la maturité des emprunts limiterait les

risques d'un refinancement éventuel en période de remontée des taux d'intérêt, si les excédents du régime ne permettaient pas de les rembourser. Le niveau de la dette n'a jamais été aussi haut mais sa charge financière, elle, est maîtrisée, avec un taux de financement moyen pondéré proche de 1 %. Les nouveaux emprunts émis pendant l'année 2018 ont été réalisés avec des taux très proches de ceux des emprunts de référence de l'État français (obligations assimilables du Trésor). Ces écarts de taux situent les titres de l'Unédic à des niveaux comparables à ceux émis par les établissements publics les plus proches du souverain, tels que l'Acoss pour les emprunts de court terme, ou la Cades ou la Caisse des dépôts et consignations pour les emprunts de moyen long terme. Ces conditions de financement sont rendues possibles par les paramètres de solvabilité et de liquidité dont bénéficient les titres de dette émis par l'Unédic, dont la mission, le positionnement et le modèle économique sont des éléments de sécurisation essentiels pour les investisseurs institutionnels. La fiabilité et la compréhension de ces éléments par la communauté financière améliorent aussi ces conditions à la marge et permettent de maintenir la confiance de l'ensemble des parties prenantes des acteurs des finances publiques. C'est l'une des missions assurées par mes équipes, avec un appui essentiel de l'ensemble de l'Unédic.

### Qui achète les titres de l'Unédic ?

Les acheteurs sont, pour la majorité, des

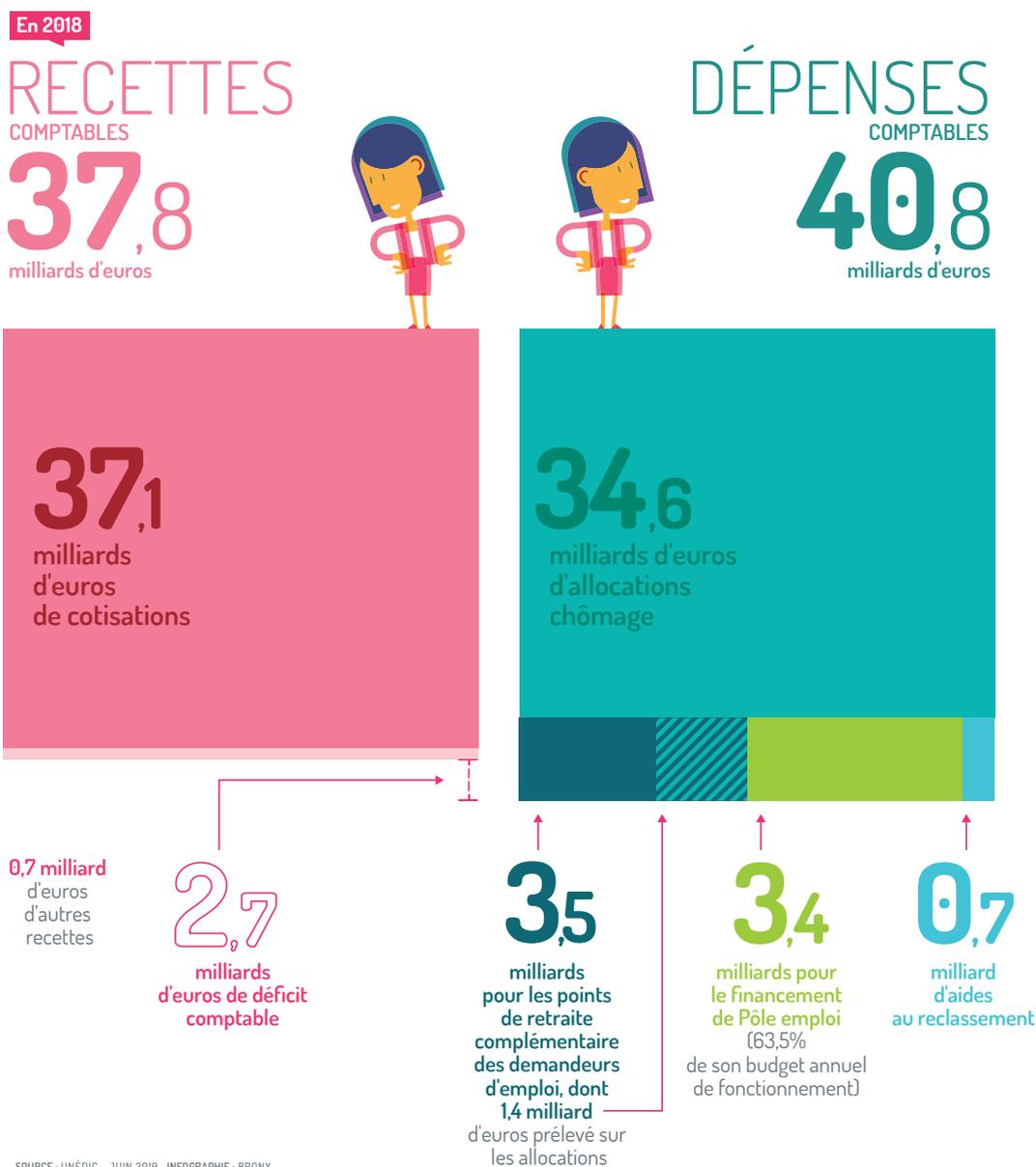
investisseurs institutionnels – banques centrales, institutions officielles ou supranationales, institutions de prévoyance, assureurs et mutuelles, banques – en quête de placements sûrs, liquides et peu volatils. La réglementation des marchés financiers opérée à la suite de la crise financière de 2008 et mise en œuvre de façon poussée en Europe a également favorisé la demande sur la dette des émetteurs tels que l'Unédic. Par conséquent, une grande partie de la dette de l'Unédic est détenue par des acteurs qui conservent les titres sur la durée. Cela limite la part d'investisseurs privilégiant le rendement à court terme. Sur le marché secondaire, la dette de l'Unédic est éligible aux rachats de titres opérés par la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre de la gestion de la politique monétaire accommodante initiée fin 2014. Ainsi, une part significative de la dette est aujourd'hui détenue par la Banque centrale européenne. Tous ces éléments permettent à l'Unédic de bénéficier de conditions de financement très favorables et dans les standards de celles d'autres institutions publiques de premier niveau, aussi bien en France qu'au niveau européen.

### Comment rendez-vous compte de la gestion de cette dette ?

L'Unédic fait état de chaque émission et rend compte du bilan de ses opérations de financement au niveau de la gouvernance lors des instances périodiques. Certaines informations financières sont remontées mensuellement, et un suivi des finances au sens large est réalisé chaque trimestre. Les Conseils d'administration ont systématiquement un point sur les finances à l'ordre du jour, donnant lieu à décision des partenaires sociaux. Le dispositif de contrôle interne cadre bien évidemment la gestion de la dette. Les publications, trois

fois par an, des prévisions financières de l'Unédic permettent d'informer les partenaires sociaux, le public et les pouvoirs publics au sens large de l'évolution du niveau de la dette. Un rapport annuel spécifique, publié en général vers le mois de juin, apporte des informations plus poussées à l'attention du Parlement. Ces éléments nourrissent les débats parlementaires dans le cadre du pilotage annuel et pluriannuel des finances publiques, lors desquels est mise en place la garantie explicite de l'État qui fait l'objet d'une demande et d'une loi de finance chaque année depuis 2011. Enfin, les informations réglementaires dont l'exigence de publication est imposée par la cotation des titres assurent une transparence sur les comptes, les émissions de dette ou encore la description de l'Unédic sur son fonctionnement, ses caractéristiques juridiques, le régime d'assurance chômage au sens large. L'Unédic étant notée par les agences de notation, les rapports de notation sont réalisés sur la base des publications et d'échanges réguliers. Ces principes de transparence et de lisibilité reflètent un strict respect des réglementations en vigueur dans le pays depuis lequel nous empruntons, à savoir la France. Pour une bonne coordination des programmes d'emprunt avec ceux des administrations publiques, l'Unédic entretient des échanges réguliers avec l'État sur ses finances, en particulier avec la Direction générale du Trésor. Chaque année, les informations sur nos programmes de financement sont visées par l'Autorité des marchés financiers. Les programmes à court et moyen termes bénéficient aussi du cadre de supervision de la Banque de France. Enfin, certains corps de contrôle publics tels que la Cour des comptes interrogent l'Unédic dans le cadre d'audits spécifiques ou de missions globales sur les finances publiques.

# CHIFFRES CLÉS



## PRÉVISION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

En millions d'euros, au 31 décembre 2018	2019 (PRÉVISION)	2020 (PRÉVISION)	2021 (PRÉVISION)
Total recettes	38 573	39 604	40 517
Total dépenses	40 464	40 042	39 079
Solde financier	- 1 871	- 423	+ 1 442
Total dépenses	- 37 203	- 37 626	- 36 184

Isabelle Thiébaud-Corbé.



© PHOTOS : BRUNO MAZODIER

## UNE LOGIQUE DE CO-CONSTRUCTION DU CHANGEMENT

Le projet « Réinventons l'Unédic » a été mis en chantier à l'été 2018

La Direction des ressources humaines de l'Unédic mise sur un travail collaboratif avec l'ensemble des collaborateurs pour réinventer l'Unédic de demain.

« La population des collaborateurs de l'Unédic est assez jeune, avec une moyenne d'âge de 43 ans pour une centaine de personnes, et une véritable mixité générationnelle, 28 % de l'effectif ayant plus de

50 ans et 13 % moins de 30 ans », explique d'entrée de jeu Isabelle Thiébaud-Corbé, directrice des ressources humaines. « Au fil des 10 dernières années, notre effectif a été renouvelé à près de 60 % mais la moyenne d'âge est restée constante avec une prédominance assez marquée des femmes (notre effectif est à 61 % féminin). L'égalité entre hommes et femmes est très satisfaisante au regard des indicateurs portant sur les écarts de rémunération ou les évolutions de carrière. Pour autant, nous restons vigilants en veillant notamment à ce que les femmes qui travaillent à l'Unédic ne soient pas pénalisées professionnellement lorsqu'elles

ont des enfants », ajoute Arnaud Carrère, sous-directeur RH, qui signale qu'un nouvel accord sur la parité est en cours de négociation avec les représentants du personnel.

### Accompagner les parcours

Autre priorité de l'Unédic : la formation de ses collaborateurs. « Chaque salarié peut bénéficier de trois ou quatre formations par an, y compris des formations diplômantes, explique Arnaud Carrère, nous finançons ainsi une centaine de formations chaque année pour un budget d'environ 200 000 euros, sur la base de parcours individuels avec des formations adaptées aux besoins de chacun. » En accompagnement de la mise en place d'une plateforme dédiée au partage et au traitement de données, l'équipe Études et analyses va ainsi bénéficier, tout au long de l'année 2019 de formations spécifiques sur de nouveaux langages informatiques.

Cette attention apportée au développement des compétences va de pair avec la sécurisation des parcours des collaborateurs en dehors de l'Unédic. « C'est pourquoi nous accompagnons celles et ceux qui quittent l'Unédic en leur octroyant par exemple un congé sans solde avec possibilité de retour s'ils veulent mener un projet personnel, ou en leur fournissant l'accompagnement par un cabinet d'outplacement pour leur permettre de retrouver rapidement un emploi », stipule Arnaud Carrère.

### Un fort engagement

« Par ailleurs, nos collaborateurs travaillent pour beaucoup d'entre eux sur des postes hautement qualifiés et ils font preuve d'un très grand engagement dans les missions qui leur sont confiées », se félicite Isabelle Thiébaud-Corbé en s'appuyant sur les enseignements de l'initiative « Réinventons l'Unédic » lancée à l'été 2018. Ce vaste chantier avait pour ligne directrice la mise en œuvre en interne de la coresponsabilité avec, au sommaire : les principes généraux de fonctionnement, l'organisation du travail au quotidien, les circuits de décision, les latitudes d'actions et de propositions des collaborateurs, les modes de partage d'informations, les activités à faire évoluer ou à initier, les collaborations transversales à l'interne et avec l'extérieur, la qualité de vie au travail.

Cette réflexion collective, coordonnée par le Comité de direction de l'Unédic,



L'UNÉDIC EN CHIFFRES 2018

- 110** salariés (CDI + CDD) fin 2018 (au 31/12/18)
- 81 %** de cadres ou cadres dirigeants
- 61 %** de femmes, **39 %** d'hommes
- 42 ans et demi** d'âge moyen (de 25 à 62 ans)
- 11 ans** d'ancienneté à l'Unédic en moyenne
- 62 %** des salariés environ ont suivi une formation au cours de l'année 2018.
- 2** doctorants en contrat Cifre
- 2** contrats de professionnalisation



Arnaud Carrère.

a été pilotée au plan opérationnel par la Direction des ressources humaines et la Direction de l'information et de la communication, avec l'appui de consultants spécialisés. Le projet a démarré avec une enquête interne centrée sur les attentes et les besoins de chaque collaborateur dans une période marquée par les débats autour de la loi Avenir professionnel et des incertitudes sur le rôle futur de l'Unédic. « L'Unédic doit s'adapter à un cadre de gouvernance et à des perspectives renouvelées, et se saisir des marges de manœuvre disponibles pour construire l'avenir tel qu'elle le souhaite », insiste Isabelle Thiébaud-Corbé, qui rappelle que ce temps de diagnostic

et d'échanges avait notamment pour ambition de revisiter collectivement les façons de travailler « afin d'être plus performants dans notre action et de renforcer notre bien-être au travail. » Selon l'enquête menée à l'été 2018, 86 % des salariés déclarent être fiers de travailler à l'Unédic, 93 % trouvent que leur travail a du sens et 74 % s'estiment autonomes. Ils sont en quête d'évolutions fonctionnelles pour gagner en agilité et en efficacité au quotidien, veulent développer des façons de travailler fondées sur la collaboration, le dialogue et le partage de connaissances. Les collaborateurs de l'Unédic ont aussi mis l'accent sur la nécessaire collaboration

interdirections, la modernisation des outils pour faciliter la coproduction, la transversalité et le développement du télétravail. Des ateliers de travail ont ensuite été mis en place pour traduire les souhaits des collaborateurs en actions. Pour proposer des solutions et des pratiques innovantes faciles à expérimenter rapidement, ils ont ensuite travaillé ensemble sur deux journées en format hackathon, en équipes, avec des startups, des étudiants et des coaches. « Les projets ont été sélectionnés par un jury puis présentés en Comité de direction fin juin 2019 avant d'être mis en œuvre, explique Isabelle Thiébaud-Corbé. Dès le printemps, cette démarche de coconstruction a favorisé les habitudes de travail en équipes transverses et non plus en silos. Une véritable dynamique a été lancée. Celle-ci a également débouché sur la mise en place d'ateliers de sport, la rénovation de la cafétéria. » D'autres demandes exprimées par les collaborateurs comme le télétravail ont par ailleurs trouvé rapidement un écho favorable. L'accord signé à l'automne 2018 prévoit soit un télétravail régulier à raison de deux jours fixes par semaine, soit un télétravail occasionnel à hauteur de trois jours par mois « en concertation avec son manager », évoque Arnaud Carrère, qui note que le bilan de cet accord est d'ores et déjà très positif. ◀

RÉDUIRE NOTRE EMPREINTE À TRAVERS :

> Un recyclage accru des déchets :

+ **23,8 %** vs 2017 (93 kg de plus qu'en 2017)

**390,5 kg** de déchets collectés (plastiques, canettes) : l'équivalent de 238 litres de pétrole non consommés et 0,89 tonne d'émissions en CO<sub>2</sub> évitées

**142,5 kg** de dosettes café recyclées

> Une consommation de papier en diminution

**2 916 kg** de papier et carton collectés : 29,88 MWh d'énergie économisée

Soit la consommation moyenne de 3 Français à leur domicile sur une année et l'emploi d'1 personne en insertion durant une semaine au sein de la structure en charge de la valorisation des déchets

> Une promotion des éco-gestes Organisation d'une journée de sensibilisation « anti-plastique » auprès des collaborateurs

Anaïs Lannes.



© BRUNO MAZODIER

## « NOTRE RÔLE EST D'AJUSTER LES REPRÉSENTATIONS SUR LE CHÔMAGE »

La Direction de la communication de l'Unédic veille à ce qu'une information factuelle et actualisée sur l'Assurance chômage soit à tout moment disponible, à l'attention des experts comme d'un large public. En période de négociation et de débat, elle éclaire les éléments de diagnostic nécessaires pour bien en saisir les enjeux.

**D**isponibilité, pédagogie et transparence. Telles sont les lignes directrices de la communication de l'Unédic qui a pour mission, notamment, d'éclairer sur les réalités du fonctionnement de l'Assurance chômage et sur la situation de ses allocataires. « Que ce soit sur notre site unedic.fr, sur nos réseaux sociaux ou par notre disponibilité, toute personne s'intéressant à nos sujets peut aisément trouver le renseignement qu'elle cherche ou suivre notre actualité », explique Anaïs Lannes, sous directrice de l'information et de la communication.

### Éclairer les enjeux des négociations

Lors des négociations d'assurance chômage entre partenaires sociaux, l'Unédic publie et explique les éléments de diagnostic et d'analyse qui alimentent les discussions, afin que tous les acteurs intéressés par les évolutions de l'Assurance chômage puissent en

comprendre les débats. « Depuis la négociation de 2014, les partenaires sociaux ont fait le choix de rendre public le dossier de référence que les services de l'Unédic construisent pour éclairer l'ensemble des points pouvant être abordés lors de la négociation. Ce document s'appuie sur les travaux menés au cours des dernières années pour comprendre le fonctionnement du marché du travail et évaluer les règles de l'assurance chômage, souligne Anaïs Lannes. Nous le mettons en ligne sur notre site, de même que les informations que les partenaires sociaux choisissent de partager au fil de leurs discussions. Dans le même temps, nous faisons œuvre de pédagogie auprès des médias qui relaient les négociations en salle de presse, pour leur expliquer des documents souvent techniques sur lesquels travaillent les négociateurs, commenter les chiffres, décrypter les analyses et au besoin les mettre en relation avec nos experts. » Pour assurer cette mission d'interface, la Direction de la communication est associée aux réunions techniques lors desquelles l'Unédic prépare les éléments pour les négociations, elle se

positionne ainsi dans une dimension d'expertise exigeante, qui doit concilier neutralité et disponibilité.

### Promouvoir les faits

« Que ce soit sur la qualité de la gestion de l'Assurance chômage, la pertinence des règles d'indemnisation ou le comportement des chômeurs, beaucoup d'idées inexactes ou parcellaires circulent, tout particulièrement dans les périodes de débats. Notre rôle est d'ajuster les représentations en faisant valoir les chiffres et les éléments réglementaires les plus actuels, évoque Anaïs Lannes. Nous traversons des phases de réserve que l'Unédic, comme gestionnaire de l'Assurance chômage, respecte lorsque des évolutions du régime sont négociées à l'échelle des partenaires sociaux ou de l'État. Dans ces moments là, nous sommes satisfaits lorsque l'information juste est relayée. »

### Des informations aisément accessibles

Le site internet de l'Unédic, refondu au printemps 2017, joue à cet égard le rôle de véritable pôle de ressources qui cen-

tralise toute l'information produite par l'Unédic : études, analyses et tableaux de bord, prévisions et perspectives financières, ainsi que l'ensemble des textes et circulaires se rapportant aux règles d'assurance chômage. « Nous nous appuyons beaucoup sur les réseaux sociaux pour relayer des contenus pédagogiques sur les règles, sous la forme d'animations et d'infographies notamment, ou pour éclairer des chiffres clés ou encore des enseignements d'études avec des vidéos d'experts, auteurs de ces travaux. Nous nous efforçons également de répondre aux questions des demandeurs d'emploi, des salariés et employeurs qui viennent se renseigner sur notre site, en nous appuyant sur la façon dont ils se les posent vraiment, et en veillant à être aussi simples que possible dans nos réponses. Nous nous appuyons de plus en plus sur des dispositifs d'enquête et de tests pour répondre aux attentes », note Anaïs Lannes.

Une tâche qui suppose beaucoup de rigueur et de réactivité notamment en période de forte actualité, comme ce fut le cas au cours des dix-huit derniers mois. ◀

## 60 ANS D'ASSURANCE CHÔMAGE EN 4 DATES CLEFS

### > 31 décembre 1958 : la fondation

Les partenaires sociaux posent les fondations de l'Assurance chômage. Le patronat (CNPF) et plusieurs syndicats (CFTC, CGC et CGT-FO) signent la première convention d'assurance chômage après une négociation engagée en octobre 1958, sous l'impulsion du général de Gaulle. Ils donnent naissance à un régime alors conçu pour être complémentaire des aides publiques existantes. Ce régime conventionnel est défini par voie d'accords négociés et mis en œuvre par les Assédic sur le terrain et l'Unédic à la tête du réseau. Ces associations, créées par la convention de 1958 pour gérer une mission d'intérêt public sont dirigées par les représentants des employeurs et des salariés à parts égales. Dans une période de relatif plein-emploi, ce régime a déjà vocation à verser aux salariés au chômage un revenu de remplacement (allocation) et à les accompagner face aux

transformations du marché du travail. L'Assurance chômage doit notamment assurer la reconversion des secteurs industriels en déclin, favoriser le retrait des salariés âgés et faciliter l'embauche des jeunes vers les secteurs porteurs.

### > Mai 1959 : force de loi

Une ordonnance donne force de droit à la première convention d'assurance chômage qui traduit les principes négociés dans les accords, lesquels doivent être agréés par le gouvernement pour être applicables à tous les employeurs et salariés. Lorsque les partenaires sociaux n'aboutissent pas à un accord, l'État décide des règles par un décret.

### > 24 février 1984 : le socle

L'Assurance chômage devient le régime de base. Au terme d'une période de désaccords, jalonnée de mesures exceptionnelles et temporaires adoptées par l'État, le décret du 24 février 1984 vient poser l'architecture actuelle du régime. L'Assurance chômage, pilotée par les partenaires sociaux, intervient en premier lieu, avant le régime de solidarité financé par l'État : l'Allocation spécifique de solidarité

(ASS) est créée pour prendre le relais après la fin des allocations d'assurance chômage. Ce décret met un terme au régime unifié mis en place en 1979, cofinancé par les employeurs, les salariés et l'État.

### > 19 décembre 2008 : création de Pôle emploi

Un nouvel acteur apparaît dans une organisation réformée du service public de l'emploi : Pôle emploi. Cet opérateur public réunit les services de l'ANPE et des Assédic pour proposer un guichet unique aux demandeurs d'emploi. Pôle emploi est cofinancé par l'Unédic et par l'État, qui définissent également ses orientations stratégiques. Dans cette nouvelle configuration, l'Unédic assure toujours l'organisation de la mise en œuvre des règles d'assurance chômage qui sont négociées par les partenaires sociaux, en coopération avec plusieurs opérateurs. Dès 2009, le réseau de Pôle emploi calcule et verse les allocations chômage aux demandeurs d'emploi pour le compte de l'Unédic. En 2011, la collecte des contributions d'assurance chômage est transférée aux Urssaf, principal opérateur du recouvrement pour l'Assurance chômage.

# COMPTE DE RÉSULTAT DE L'EXERCICE

(En millions d'euros)	2017	2018	ÉVOLUTION
Contributions principales	35 765	37 138	3,8
Contributions particulières	505	457	-
Autres produits	326	239	-
<b>TOTAL DES PRODUITS TECHNIQUES</b>	<b>36 596</b>	<b>37 834</b>	<b>3,4</b>
ARE	-30 270	-30 927	2,2
Autres allocations	-2 605	-2 338	-
Aides au reclassement	-684	-678	-
Validation des points retraite	-2 087	-2 073	-
Contributions 10 % Pôle emploi	-3 348	-3 419	-
Autres charges	-677	-671	-
<b>TOTAL DES CHARGES TECHNIQUES</b>	<b>-39 671</b>	<b>-40 105</b>	<b>1,1</b>
<b>RÉSULTAT DE GESTION TECHNIQUE</b>	<b>-3 075</b>	<b>-2 271</b>	<b>-26,1</b>
Résultat de gestion administrative	-32	-33	-
Résultat financier	-352	-365	3,8
Résultat exceptionnel	18	13	-
Impôt sur les sociétés	-2	-2	-
<b>RÉSULTAT NET</b>	<b>-3 444</b>	<b>-2 658</b>	<b>-22,8</b>

L'évolution des contributions principales est de 3,8 % en 2018, sous l'effet de l'augmentation de la masse salariale affiliée en 2018 (+3,5 %) et de l'effet en année pleine de la contribution exceptionnelle de 0,05 % (288 millions d'euros). Le léger ralentissement de la croissance en moyenne des effectifs salariés de +1,5 % en 2018 (après +1,7 % en 2017) est compensé en partie par une progression plus forte du Salaire moyen par tête (SMPT) de +2,0 % en 2018 (après +1,9 % en 2017) pour soutenir la dynamique de la masse salariale en 2018.

Les contributions particulières et les autres produits sont, quant à eux, en baisse. Les premières du fait de la diminution du nombre de défaillances d'entreprises et du moindre recours au CSP (Contrat de sécurisation professionnelle); les seconds, en raison principalement d'une diminution des produits accessoires de contributions (majorations de retard, pénalités, autres).

Le total des produits techniques progresse ainsi de 3,4 % entre 2017 et 2018.

Les allocations d'Aide au retour à l'emploi (ARE) évoluent de + 2,2 %, cette évolution s'explique principalement par la progression de l'allocation journalière moyenne versée de +1,4 %. Notons que ces évolutions intègrent les premiers effets des mesures d'économie instaurées lors de la convention d'assurance chômage 2017. La nouvelle convention introduit notamment de nouvelles modalités de détermination de l'allocation d'Aide au retour à l'emploi, et de l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise.

Selon les estimations réalisées en juin 2017, ces évolutions ont réduit les dépenses de 243 millions d'euros en 2018.

Par ailleurs, l'affaiblissement de l'activité au second semestre 2018 combiné avec le recul des emplois aidés a eu pour conséquence une croissance sur un an du nombre moyen de demandeurs d'emplois indemnisés qui passe de 2 724 890 allocataires mandatés en moyenne en 2017 à 2 738 293 en 2018 (+ 0,49 %).

Les autres allocations (AREF et ASP) sont, quant à elles, en baisse (recul du nombre de journées payées).

Après prise en compte de la contribution de l'Assurance chômage au fonctionnement de Pôle emploi (3,419 milliards d'euros), l'évolution des charges de gestion technique s'établit ainsi à + 1,1 % entre 2017 et 2018.

Le résultat de gestion technique est déficitaire à hauteur de 2,271 milliards d'euros, en amélioration comparative au déficit de 2017 de 3,075 milliards d'euros, du fait de la dynamique plus forte observée sur les contributions que sur l'évolution des allocations versées.

Après imputation du résultat de la gestion administrative de 33 millions d'euros, de la gestion financière de 365 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 2,658 milliards d'euros.

Sur le plan du financement 2018 de l'Assurance chômage, l'Unédic a levé un total de 2,25 milliards d'euros sur le marché obligataire, ces émissions bénéficiant de la garantie explicite de l'État français. ◀

# Unédic

▲ Conseiller

▲ Sécuriser

▲ Sécuriser

LE CŒUR DE  
L'ASSURANCE  
CHÔMAGE ▲

▲ Piloter la

▲ Evaluer



# Pour en savoir plus sur l'Assurance chômage [unedic.fr](https://unedic.fr)



Les textes réglementaires et leurs  
décryptages pratiques, les prévisions financières,  
les études et indicateurs produits par l'Unedic  
sont disponibles sur [unedic.fr](https://unedic.fr)

Suivez notre actualité sur

