



“Des acquis solides sur lesquels capitaliser pour que l’Unédic continue de jouer son rôle auprès des partenaires sociaux.”

Patricia FERRAND

*Présidente de l’Unédic
2014 - 2016*

RAPPORT MORAL

Lors de ma prise de fonction en janvier 2014, ma première priorité était de veiller à l’appui que l’Unédic devait apporter à la négociation de la convention d’assurance chômage qui était sur le point de débiter. Je retiens quelques enseignements du travail réalisé dans ce cadre.

Pour la première fois depuis la création de Pôle emploi, des évolutions réglementaires majeures sont intervenues.

L’objectif était d’avoir une assurance chômage plus incitatrice à la reprise d’emploi, pour limiter le risque d’exclusion du marché du travail, et plus protectrice dans la durée, pour faire face à l’augmentation du chômage de longue durée. Cela a conduit à la création des droits rechargeables et à la suppression des seuils limitant les possibilités de cumul entre une allocation et un revenu du travail.

Le travail réalisé par l’Unédic, en amont, pendant et après la négociation pour mettre en œuvre les règles de 2014 dans le cadre de l’organisation du service public de l’emploi est un acquis important sur lequel capitaliser.

“ L’expertise renforcée de l’Unédic s’est mise à la fois au service de la négociation et de la performance de la gestion. ”

La capacité de l’Unédic à jouer son **rôle d’appui et de conseil** auprès des partenaires sociaux s’est confirmée à l’occasion de la convention de 2014.

La négociation de la convention d’assurance chômage a été également l’occasion de renforcer la communication de l’Unédic. Il fallait notamment clarifier l’articulation entre la communication de l’Unédic et celle de Pôle emploi.

Le dossier de référence s’est imposé comme un outil indispensable à la négociation. Il constitue une base de connaissance partagée entre les négociateurs, mais aussi à disposition du grand public et des médias. L’étude d’impact rendue publique à l’issue de la négociation de la convention a permis de décrire les décisions prises et leurs conséquences pour les contributeurs, pour les allocataires et pour l’équilibre financier de l’Assurance chômage. Le suivi mis en place dès l’entrée en vigueur des nouvelles règles a permis de vérifier la **fiabilité** des premières estimations.

La préparation de la mise en œuvre des décisions des partenaires sociaux a constitué un enjeu majeur. Outre la sécurité juridique, l’Unédic devait en effet garantir que les choix faits par les négociateurs pourraient être mis en œuvre dans de bonnes conditions.

Dès le début de la négociation, la **collaboration** mise en place entre l’Unédic et **Pôle emploi** a permis, tout au long du processus de négociation, de prendre en compte les conséquences opérationnelles des décisions en cours de discussion et de garantir la capacité du système d’information à traiter toutes les situations. Ce travail commun a enfin servi à la formation des Conseillers de Pôle emploi en mettant l’accent sur le sens des règles.

Les audits conduits par l’Unédic, en particulier sur la mise en œuvre des droits rechargeables, les enquêtes réalisées auprès des allocataires et l’audit de fin de mandat montrent la mise en œuvre dans de bonnes conditions des règles issues de la négociation. Les échanges ont d’ores et déjà été engagés avec Pôle emploi pour qu’un dispositif similaire soit mis en place pour la nouvelle négociation.

L’Unédic a naturellement pris en charge l’explication des choix politiques voulus par les négociateurs de manière à les **rendre compréhensibles**, dans leurs principes, par les demandeurs d’emploi. Les messages qui ont été définis par le Bureau, dès la fin de la négociation, ont ainsi pu être portés en direction du grand public grâce au site internet et aux relations développées avec les médias. Des relations plus étroites ont également pu être nouées à cette occasion avec les parlementaires et avec les experts.

L’Unédic s’est également attachée à mettre en œuvre la **démarche d’évaluation** que lui confie la convention de mai 2014.

Nous avons poursuivi deux objectifs : nous avons voulu présenter un premier bilan de la mise en œuvre des règles avant le début de la prochaine négociation. Mais s’agissant de dispositions qui visent à inciter au retour à l’emploi, nous savons que les effets ne sont pas immédiats. Des analyses plus approfondies, notamment sur les comportements, n’aboutiront que dans les prochains mois. Elles reposeront en particulier sur la mise en place d’un panel d’allocataires et sur des enquêtes auprès des employeurs.

Un comité scientifique, pluridisciplinaire nous appuie dans nos choix méthodologiques. Parallèlement, **l’ouverture** de l’Unédic sur le monde universitaire s’accroît et se diversifie progressivement, pour garantir aux équipes de l’Unédic de disposer du plus haut niveau d’expertise et inciter notre environnement à se saisir des questions soulevées par l’Assurance chômage.

Ce bilan d’appui et de conseil aux partenaires sociaux est globalement très positif.

Au cours de l'année 2015, **deux avenants** ont dû être négociés, pour lesquels l'Unédic a joué un rôle important. Le premier avenant a conduit à étendre le droit d'option pour permettre un ajustement plus rapide de l'allocation à une progression du niveau de rémunération. Le second fait suite à la décision du Conseil d'Etat.

Les raisons ayant conduit à ces négociations doivent nous amener à améliorer encore nos analyses. Il s'agit d'une part de mieux tenir compte de la diversité des situations individuelles dans les chiffres réalisés. C'est notamment dans cette perspective qu'ont été développées les analyses des trajectoires professionnelles des allocataires. D'autre part, il s'agit d'améliorer la sécurité juridique des textes en relation avec les services de l'État.

Dans ces deux situations, l'Unédic a joué pleinement son rôle : caractériser le problème identifié par les organisations syndicales et les demandeurs d'emploi, sa nature et son ampleur, alerter les négociateurs, aider à la construction des solutions et les mettre en œuvre. Le paritarisme a ainsi fait la preuve de sa réactivité et de son pragmatisme.

“ La convention avec Pôle emploi est une construction progressive qui nécessite persévérance et vigilance. ”

L'indemnisation des demandeurs d'emploi doit aller de pair avec l'accompagnement qui leur est proposé. C'est dans ce but qu'une **nouvelle convention tripartite** a été négociée avec l'État et Pôle emploi en 2014.

La convention qui a été signée pour 4 ans répond aux objectifs fixés par les partenaires sociaux dans la lettre paritaire de septembre 2014 :

- approfondissement de la personnalisation du service aux entreprises et aux demandeurs d'emploi ;
- gestion plus dynamique des parcours des demandeurs d'emploi ;
- poursuite du redéploiement des conseillers pour développer l'accompagnement renforcé ;
- consolidation de la déconcentration et de la gouvernance.

La négociation de la convention tripartite s'est faite au moment où le Parlement examinait la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République. Cela a été l'occasion pour les organisations syndicales et patronales de rappeler leur attachement au principe d'une politique de l'emploi définie et pilotée au niveau national, puis déclinée et adaptée territorialement afin d'apporter une réponse de proximité aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

En cohérence avec ces principes, la convention a permis de préciser, dans le nouveau paysage régional de la formation professionnelle, le positionnement de la représentation des partenaires sociaux au sein du réseau de Pôle emploi, les Instances paritaires régionales. Le financement versé par l'Unédic, qui représente deux tiers du budget de Pôle emploi, donne aux partenaires sociaux un devoir d'attention au regard des évolutions en cours concernant la dimension territoriale de l'action de Pôle emploi.

Les objectifs fixés par cette convention font l'objet d'un suivi, notamment au travers d'indicateurs stratégiques et de la publication d'un rapport annuel. En dépit de progrès réels, la gouvernance tripartite doit encore progresser.

L'évaluation à mi-parcours constituera un test important de la capacité de l'Unédic, de l'État et de Pôle emploi à construire un diagnostic partagé et à faire progresser leur réflexion sur le pilotage stratégique de l'opérateur.

Dans le contexte conjoncturel que connaît la France, la **situation financière** de l'assurance chômage constitue une préoccupation permanente. Notre première tâche consiste à garantir la capacité de l'Assurance chômage à faire face à ses obligations dans les meilleures conditions possibles.

“ Au cœur de notre responsabilité, la situation financière de l'Assurance chômage est une préoccupation constante. ”

La stratégie financière a dû s'adapter à la longueur de la crise que nous traversons ainsi qu'à la situation des marchés financiers.

Dans un contexte de taux d'intérêt particulièrement bas, nous avons veillé à allonger la maturité de nos financements afin de mettre autant que possible l'Unédic à l'abri d'une remontée des taux d'intérêt. Ainsi, la maturité moyenne de notre dette dépasse désormais 5 ans alors qu'elle était inférieure à 4 en 2013. Afin de toucher de nouveaux investisseurs, notre documentation financière a évolué afin d'être reconnue par des investisseurs à la recherche de placements socialement responsables.

La loi nous a par ailleurs conduits à présenter notre premier rapport sur les perspectives financières pluriannuelles de l'Assurance chômage. La préparation de ce rapport a amené le Bureau à approfondir la réflexion sur le pilotage financier de l'assurance chômage.

Les négociateurs disposent ainsi d'un éclairage supplémentaire permettant de mieux comprendre les déterminants de l'équilibre financier de l'Assurance chômage. Il montre le caractère essentiellement conjoncturel du déficit et de l'endettement du régime.

Au terme de ce mandat, nous disposons de deux regards externes sur le fonctionnement de l'Unédic : le rapport de la Cour des Comptes et l'audit de fin de mandat.

“ A l'Unédic, le paritarisme montre la capacité d'écoute, de dialogue et de construction des partenaires sociaux dans l'exercice de leurs responsabilités. ”

Tous les deux concluent que l'Unédic est pleinement en **capacité d'assurer** le rôle que les partenaires sociaux lui confient et que l'institution a su retrouver **sa place dans l'organisation actuelle du Service public de l'emploi**.

Ces remarques concernent la gouvernance de l'Unédic, qui s'est renforcée en tirant les conséquences de l'accord sur la modernisation du paritarisme. Elles portent également sur le fonctionnement global de l'institution et notamment la **démarche d'audit et de contrôle**, les procédures de refinancement, l'esprit de **transparence** et de partage de l'information.

Ce savoir-faire a été mis à disposition du Fonds pour le financement du dialogue social (AGFPN) depuis le début de l'année 2015. Les relations entre l'Unédic et l'AGFPN restent à formaliser.

Il reviendra à la prochaine mandature de tirer les conséquences des recommandations qui sont faites par ces deux rapports pour progresser encore.

Le bilan des activités de l'Unédic au cours de la mandature qui s'achève montre que l'institution est réellement au service des demandeurs d'emploi, des salariés et des employeurs ; il montre que l'Unédic est consciente des progrès qui restent à accomplir ; qu'elle porte les valeurs du paritarisme et contribue à sa **crédibilité**. Ce bilan, c'est celui de l'ensemble de la gouvernance et des services de l'Unédic ; c'est celui du paritarisme.

Patricia FERRAND
Présidente de l'Unédic
2014 - 2016