



Patricia FERRAND

Présidente de l'Unédic

Janvier 2018 - Janvier 2020

RAPPORT MORAL

Au cours de ce mandat, l'Unédic a été, à nouveau, fortement mobilisée au service des partenaires sociaux, négociateurs de l'Assurance chômage. Les deux années écoulées ont été particulièrement intenses, car marquées par un Accord national interprofessionnel unanime en février 2018, par la loi du 5 septembre 2018 réformant l'Assurance chômage, par notre expérience du premier document de cadrage gouvernemental, suivie de l'échec de cette négociation imposée. Nous voici à la fois au lendemain et à la veille de l'entrée en vigueur d'une réglementation intervenue par décret, dans des circonstances et modalités tout à fait inédites.

Plus qu'une chronique linéaire de ces deux années, j'ai à cœur, au terme de ce mandat, de rappeler les principes fondamentaux qui nous animent collectivement et qui nous lient. Cela en illustrant le rôle déterminant qu'a joué l'Unédic au profit de la négociation et au bénéfice de la gestion nationale interprofessionnelle dans le champ de l'assurance chômage. Enfin, sans préjuger des responsabilités respectives de chacun, je me permettrai aussi d'insister sur l'enjeu majeur aujourd'hui posé aux organisations, s'agissant du questionnement quant à leur place et à leur rôle dans le système, qui impliquera nécessairement de repenser les missions de l'Unédic.

Des principes fondamentaux réaffirmés

Les évolutions récentes de l'Assurance chômage interrogent fondamentalement la place et le rôle des partenaires sociaux dans le pilotage et la conception du régime. Mais à cet égard, notre légitimité reste totale. À nous de poursuivre notre action constructive sur l'évolution de l'assurance chômage et l'évolution du marché de l'emploi dans son ensemble : en nous appuyant sur notre connaissance des réalités de terrain, des salariés, des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Nous l'avons très fortement rappelé dans l'accord de 2018 : l'Assurance chômage doit rester un régime paritaire unique d'assurance, obligatoire et contributif. Sa mission centrale doit être de protéger ses affiliés contre les risques inhérents à une perte d'activité, en sécurisant les périodes de transitions professionnelles. L'allocation d'aide au retour à l'emploi joue ainsi un rôle fondamental d'amortisseur économique et de stabilisateur social.

Au-delà du revenu de remplacement, nous jugeons collectivement que l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi sont des priorités absolues. C'est la raison pour laquelle nous avons exprimé au cours de la dernière négociation notre volonté de lier les négociations des règles d'indemnisation aux discussions relatives à la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, en donnant un mandat clair à l'Unédic.

“ L'expérience de l'Unédic, la rigueur et l'objectivité de ses analyses depuis des années, au service de la gouvernance et de la gestion paritaires, ont consolidé son positionnement clair de neutralité pour nourrir le débat public sur les questions clés de diagnostic et d'évaluation sur l'emploi et le chômage. ”

Un pilotage étroit de la convention tripartite

Le rôle et l'expertise de l'Unédic ont été réaffirmés et confortés par la récente signature de cette convention. En prévision de son renouvellement, l'Unédic a mené plusieurs travaux, notamment une synthèse des enjeux identifiés ainsi qu'une annexe regroupant une comparaison des services de l'emploi au niveau européen et des analyses thématiques.

Les partenaires sociaux ont donné un mandat à l'Unédic pour négocier la prochaine convention, finalement signée fin 2019. Deux enquêtes qualitatives sont venues compléter ces travaux : l'une sur les demandeurs d'emploi en situation d'exclusion numérique et l'autre sur les besoins en accompagnement des personnes en situation de récurrence au chômage, qui ont aussi fait l'objet de travaux statistiques. La réflexion tripartite sur le cadre de pilotage et les futurs indicateurs stratégiques s'est poursuivie parallèlement.

Il est à noter que durant la mandature, la relation de l'Unédic avec les opérateurs s'est améliorée dans une logique de complémentarité des missions et de professionnalisme. Elle s'est inscrite dans un cadre résolument partenarial, basé sur un reporting rigoureux, étayé par des indicateurs fiables, et un droit de regard et d'intervention élargi, qui doit être consolidé.

Des travaux constants d'évaluation des règles et de leurs effets

Les travaux d'évaluation des effets des règles de la convention 2017 se sont poursuivis. À dessein d'éclairer les partenaires sociaux, l'Unédic a produit plusieurs études : évaluation du droit d'option, effets des changements de règles du cumul de 2014, éclairages sur la population des frontaliers...

L'Unédic s'est intéressée particulièrement au suivi et à l'évaluation du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP). Les analyses approfondies ont mis en exergue l'effet favorable du dispositif quant au retour plus rapide et durable à l'emploi et sur le bilan financier. Sur la base de ces travaux, les partenaires sociaux ont décidé de reconduire le dispositif jusqu'en juin 2019, puis jusqu'en 2022, y compris à Mayotte.

Des finances pilotées, une dette maîtrisée

L'Unédic anticipe un retour à l'équilibre financier de l'Assurance chômage pour 2021. La diminution de la dette s'accélère sous l'effet des mesures d'économies issues des décrets. Nous mettons à profit depuis plusieurs années le contexte de taux bas pour allonger la maturité de la dette de l'Assurance chômage et pour échelonner les échéances de façon à limiter les risques de refinancement à taux plus élevés.

En sécurisant ainsi un financement avantageux sur le long terme, nous avons efficacement limité notre exposition à la remontée des taux. Ainsi, 74 % de la dette prévue à fin 2021 est déjà souscrite et représente une charge financière limitée, d'ores et déjà connue et maîtrisée.

En 2019 et 2020, du fait de la poursuite des orientations de la politique monétaire de la BCE en faveur d'un soutien à l'économie, les taux devraient rester favorables. En 2021, à supposer que les taux remontent, le retour aux excédents limiterait encore notre besoin d'emprunt.

Compte tenu de la baisse du niveau de la dette, la charge des intérêts devrait rester stable et son poids dans les recettes devrait s'inscrire désormais en-dessous de 1 %.

Enfin, il me semble opportun de le rappeler ici, cette dette est partiellement garantie par l'État, mais elle ne lui coûte rien : cette garantie n'a jamais été appelée et ne devrait pas l'être dans les prochaines années.

Un appui stratégique continu de l'Unédic à chaque étape

L'accord de 2018 a été l'occasion pour l'Unédic de démontrer à nouveau le caractère stratégique de son appui aux partenaires sociaux. L'Unédic a fait valoir son expertise de l'ensemble du marché de l'emploi par ses travaux sur les salariés démissionnaires et les travailleurs indépendants.

Dans le prolongement de l'accord, l'Unédic a su déployer une offre de services aux branches professionnelles, reposant sur un diagnostic rigoureux du recours aux contrats courts dans les différents secteurs d'activité. L'objectif était bien d'éclairer les négociations des branches, que l'accord de 2018 les avait invitées à conduire, afin de limiter les recours abusifs.

Après la promulgation de la loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » instituant une renégociation des règles de l'assurance chômage, l'Unédic a fourni des éléments d'analyse aux partenaires sociaux pour la phase de diagnostic préalable au cadrage gouvernemental entre les partenaires sociaux et l'État. Si le diagnostic n'a pu être partagé, la négociation s'est tout de même ouverte et l'Unédic a poursuivi ses travaux en objectivant les trajectoires des demandeurs d'emploi et leurs évolutions. Elle a ainsi produit :

- ▶ un dossier de référence en novembre 2018 à l'attention des partenaires sociaux, constituant à la fois une base de connaissance commune à tous les négociateurs, et des éléments de diagnostic à la disposition de tous pour alimenter le débat public ;
- ▶ des analyses approfondies quant à certaines évolutions de la réglementation, intégrant les dimensions sociales, financières, juridiques et opérationnelles ;
- ▶ des éclairages complémentaires sur le rôle de l'Assurance chômage, offrant des focus sur certains publics et dispositifs. Ont alors été partagés lors des différentes réunions de négociation, des travaux relatifs aux allocataires qui travaillent, aux conditions du recours aux contrats de courte durée (auprès d'employeurs et de salariés), ainsi que des comparatifs européens.

Un rôle de conseil et de gestionnaire jamais contesté, toujours aussi indispensable pour les partenaires sociaux

Après l'arrêt de la négociation et suite au décret de juillet 2019, l'Unédic a produit une analyse détaillée des effets de la nouvelle réglementation sur les finances du régime, comme sur les publics concernés. Après des mois de conjectures émanant de tiers, le coût des différentes mesures a pu être détaillé et rendu public par l'Unédic. Son expérience, la rigueur et l'objectivité de ses analyses depuis des années, au service de la gouvernance et de la gestion paritaires, ont consolidé son positionnement clair de neutralité pour nourrir le débat public sur ces questions clés de diagnostic et d'évaluation. À cet égard, l'Unédic a mené un exercice primordial de transparence et de pédagogie, indispensable pour faire valoir notre crédibilité et notre rôle, auprès de tous les responsables politiques, des acteurs experts du service public de l'emploi, des médias, de l'opinion.

Un décryptage en toute objectivité, qui a également nourri les formations des conseillers techniques et des représentants des instances paritaires régionales (IPR).

L'Unédic a également eu à réinvestir ses missions de gestionnaire dans un nouveau cadre profondément modifié ; tant par les évolutions du financement du régime que par les changements dans le calcul des droits des demandeurs d'emploi. Ce cadre aurait pu marquer la fin des prérogatives de l'Unédic en matière de pilotage de la mise en œuvre des règlements. Sous notre impulsion, la crédibilité et l'utilité d'une gestion centralisée par l'Unédic se sont distinguées : l'Unédic pilote rigoureusement le régime et en suit de manière rapprochée les évolutions, et ce faisant elle nous éclaire sur sa performance, ses effets et conséquences.

Créer les conditions d'un débat éclairé

Durant la mandature, des leviers d'information ont été mobilisés pour poser les conditions d'un débat éclairé dans l'opinion sur les questions de chômage. Cela à chaque étape du processus de réforme de l'Assurance chômage porté par le gouvernement.

Le développement d'une information plus accessible et illustrée, au travers notamment de vidéos et d'infographies, s'est poursuivi et a favorisé la montée en puissance de l'audience digitale de l'Unédic (site Unédic et présence sur les réseaux sociaux). L'Unédic a rempli pleinement son rôle de vigie attentive et sa mission de décryptage, qui nous honore, tant elle a permis à tous les observateurs - aux experts comme à ceux qui ne le sont pas - d'appréhender des phénomènes complexes. En dépit des turbulences, les relations plus étroites qui ont pu être nouées avec les différents relais d'opinion, sur la base d'arguments techniques, chiffrés et publics, doivent être poursuivies et renforcées.

L'alternance s'opère aujourd'hui après un cycle de réformes de grande ampleur : elle est le signe que les organisations sont attachées au modèle paritaire. Mais cette passation de relais appelle aussi à ouvrir un nouveau chapitre. Si le paritarisme demeure, il convient cependant de le revisiter pour mieux le renforcer. La légitimité des organisations syndicales et patronales, la valeur ajoutée de leurs actions, inscrite dans la pérennité de notre modèle paritaire, ne doivent pas occulter l'impérieuse nécessité de répondre aux enjeux posés par le nouveau contexte. Les discussions à venir entre les organisations devront traiter de la place, du rôle et des responsabilités qu'elles entendent tenir sur les questions d'emploi et de chômage. Dans ce cadre, les missions de l'Unédic seront sans aucun doute réaffirmées, voire redéfinies. Sécuriser les parcours professionnels, tant en termes financiers qu'en matière d'accompagnement, éclairer les partenaires sociaux par des diagnostics et des évaluations scientifiquement rigoureuses, nourries de notre connaissance des réalités de terrain, participer ainsi à un débat public de qualité sont autant de contributions de l'Unédic indispensables aujourd'hui, toujours essentielles demain. C'est le sens de ce que j'ai défendu pendant mon mandat au service des partenaires sociaux.

Ce travail que nous avons accompli dans un environnement tourmenté comme celui qu'il reste à accomplir, est aussi à mettre au crédit des partenaires sociaux du Conseil d'administration, du Bureau, des conseillers techniques, des mandatés dans les IPR et IPT, mais aussi des équipes de l'Unédic, avec Pierre Cavard et Rémy Mazzocchi.

Je tiens à vous remercier toutes et tous pour votre engagement, dans sa diversité, et pour le travail que nous avons conduit ensemble au cours des deux dernières années, collectivement.