

RÉFÉRENCES

L'ASSURANCE CHÔMAGE EN ACTIONS

2016-2017

La nouvelle
donne des
contrats courts

CSP, un bilan
globalement
positif

Les chiffres
clés 2016

UNE NOUVELLE CONVENTION POUR TROIS ANS

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2016

Unédic

SOMMAIRE

L'ASSURANCE CHÔMAGE EN ACTIONS EN 2016-2017

ÉVÈNEMENT

- 01 UNE NÉGOCIATION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN DEUX ÉTAPES**
- 05 DE NOUVELLES RÈGLES POUR LES CHÔMEURS ET LES EMPLOYEURS**
07 Des discussions proposées à l'État
- 08 INTERMITTENTS DU SPECTACLE : UNE MÉTHODE ET UN ACCORD INÉDITS**
- 10 ENTRETIEN AVEC VINCENT DESTIVAL, directeur général de l'Unédic**
12 Négociation d'assurance chômage : mode d'emploi

AU QUOTIDIEN

- 13 PORTRAIT-ROBOT : LE CHÔMEUR TYPE N'EXISTE PAS**
15 Pour en finir avec les idées reçues sur l'Assurance chômage
- 16 LES CHIFFRES CLÉS 2016**
- 18 UNE CONVENTION TRIPARTITE QUI PORTE SES FRUITS**
- 20 PROFITER DES TAUX D'INTÉRÊT BAS POUR ALLÉGER LA CHARGE DE LA DETTE**
22 L'Unédic vue par la Cour des comptes
- 23 EN BREF**
La recherche, les Instances paritaires régionales, Mayotte, Indus, DSN

ANALYSE ET PERSPECTIVES

- 25 NOUVELLE DONNE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL**
28 Trois embauches sur quatre en contrat court se font chez un ancien employeur pour un volume de travail limité
- 29 ÉVALUATION : LES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE À LA LOUPE**
- 31 LE CSP ACCÉLÈRE LE RETOUR À L'EMPLOI DURABLE**

- 33 FINANCES COMPTE DE RÉSULTAT COMPARATIF**

© JÉRÔME PRÉBOIS



ÉDITORIAL

ALEXANDRE SAUBOT
PRÉSIDENT
DE L'UNÉDIC

L'année 2016 a débuté avec la négociation d'assurance chômage, elle a abouti en avril 2017 à la signature d'une nouvelle convention. Par cet accord, les partenaires sociaux ont manifesté leur sens de l'intérêt général : ils ont partagé des diagnostics, dépassé des idées reçues pour chercher collectivement des réponses adaptées. L'accord de mars 2017 poursuit un double objectif : améliorer l'équité et prendre en compte les évolutions du marché du travail, d'une part ; engager le désendettement de l'Assurance chômage pour en garantir la pérennité, de l'autre. Il est le fruit d'un diagnostic auquel l'Unédic a pleinement contribué. Elle a éclairé les négociateurs sur des thématiques au cœur des discussions, comme les parcours d'emploi des allocataires, les contrats courts, les relations de travail et les déterminants de l'équilibre financier de l'Assurance chômage. Tout au long du processus, l'Unédic a démontré sa capacité à faciliter la négociation et à donner un cadre juridique sécurisé aux décisions des partenaires sociaux. Ces acquis continueront d'alimenter la réflexion des partenaires sociaux pour faire vivre une assurance chômage en phase avec les enjeux actuels.

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2016 – JUILLET 2017 – DIRECTION DE PUBLICATION Vincent Destival DIRECTION ÉDITORIALE Direction de l'information et de la communication de l'Unédic CONCEPTION-RÉDACTION Philippe Flamand CONCEPTION ET RÉALISATION GRAPHIQUE A noir, www.anoir.fr ILLUSTRATIONS Gilles Rapaport PHOTO DE COUVERTURE Flory/iStock IMPRESSION Iropa ISSN 0997-1351

ÉVÉNEMENT



© CÉDRIC HELSLY

UNE NÉGOCIATION EN DEUX ÉTAPES

Les discussions entre les partenaires sociaux sur la convention d'assurance chômage avaient été suspendues en juin 2016. Seules les nouvelles règles pour les intermittents du spectacle, négociées à part, avaient été mises en œuvre. Après une phase de diagnostic partagé, la négociation a permis un accord le 28 mars 2017. Les dispositions transcrites par l'Unédic dans une nouvelle convention d'assurance chômage ont été agréées par l'État en mai et s'appliqueront progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017.

M

ardi 28 mars 2017, 22 heures. Siège du Medef, avenue Bosquet à Paris. Dans cet immeuble situé à mi-chemin entre le Champ-de-Mars et l'esplanade des Invalides, s'achève une négociation de plus de douze heures entre les partenaires sociaux. L'épilogue d'une rencontre démarrée douze mois plus tôt et qui n'avait pu trouver de conclusion en juin 2016. Cette fois, c'est fait : les négociateurs, organisations patronales d'un côté et syndicats de salariés de l'autre, sont majoritairement tombés d'accord sur un texte qui ouvre la voie à la conclusion d'une nouvelle convention d'assurance chômage. « Nous nous réjouissons que le dialogue social ait montré une fois de plus son efficacité », se félicite en sortant de séance Alexandre Saubot, chef de file de la délégation patronale.

À ses côtés, les acteurs de ce dialogue social, négociateurs expérimentés d'un régime assurantiel et paritaire spécifique à la France : les représentants de trois organisations patronales (CPME, Medef et U2P) et de cinq syndicats de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT et FO).

Réduire le déficit structurel de l'Assurance chômage

Le dialogue s'est renoué le 6 décembre 2016 au siège du Medef pour plusieurs séances consacrées à établir un diagnostic commun du marché du travail. Au programme, l'étude de rapports du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), de France Stratégie ou de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas). Le 14 février 2017, la réunion de travail débouche sur la décision ferme des organisations patronales et syndicales de rouvrir les négociations sur l'Assurance chômage pour parvenir à un accord.

Au cœur du nouveau round de négociation, des sujets en rapport avec les évolutions du marché du travail et la situation financière du régime d'assurance chômage (un déficit annuel de plus de 4 milliards d'euros et une dette de 29,8 milliards). À commencer par la question des contrats courts, déjà abordée par les négociateurs en 2016, qui

© CÉDRIC HELSLY



soulève des enjeux d'équité dans l'indemnisation. Des contrats courts dont le nombre s'est envolé au cours de ces quinze dernières années : il y avait 1,6 million de contrats d'un mois ou moins par trimestre début 2000, il y en a près de 3,9 millions début 2016, même si les CDI constituent toujours, en stock, le très gros des emplois. En outre, la plupart des CDD de moins d'un mois se font désormais sous forme de « réembauche » par le même employeur, faisant de la France l'un des pays d'Europe où la transition vers l'emploi durable est l'une des plus faibles (20% à trois ans). Sur la table, un coût de 9 à 10 milliards d'euros par an, fruit de la différence entre les allocations versées aux chômeurs en fin de CDD ou de mission d'intérim et les contributions perçues sur ces contrats.

Plus d'équité dans l'indemnisation des chômeurs

Autre sujet en débat : l'équité de l'Assurance chômage. Les règles de calcul des allocations aboutissent en effet à des disparités de revenus, analysées par l'Unédic, pour une même quantité de travail et un salaire équivalent. Si l'on compare les allocations versées à une personne ayant connu une succession de contrats de moins d'un mois avec celles versées dans le cas d'un seul contrat, à salaires et volumes de travail identiques, leur indemnisation est différente, avec les



© JÉRÔME PRÉBOIS

« C'EST UN ACCORD ÉQUILIBRÉ, EN TERMES D'EFFORTS, ET PORTEUR DE SENS, CAR IL RAJOUTE DE L'ÉQUITÉ DANS LES RÈGLES »

VÉRONIQUE DESCACQ, NÉGOCIATRICE POUR LA CFDT



règles actuelles. À l'origine de ces disparités : le décompte des jours sous contrat pour calculer le salaire journalier de référence qui sert de base pour déterminer l'allocation chômage. Les partenaires sociaux doivent également se pencher sur la situation des seniors. Les plus de 50 ans représentent un quart des allocataires et restent plus longtemps que la moyenne sans emploi, notamment

parce qu'ils accèdent plus difficilement à la formation pendant leur période de chômage. Compte tenu de leurs difficultés à retrouver du travail, ils bénéficient de règles d'assurance chômage plus protectrices avec notamment une durée maximale d'indemnisation de 36 mois contre 24 mois pour les moins de 50 ans. En 2016, l'Unédic estimait, dans son dossier de référence de la négociation, que ces allocations versées

Le 28 mars 2017, les partenaires sociaux sont majoritairement tombés d'accord sur un texte ouvrant la voie à la conclusion d'une nouvelle convention d'assurance chômage.

DATES CLÉS

22

FÉV. 2016

Début de la négociation interprofessionnelle de la convention d'assurance chômage.

25 février 2016
Début de la négociation spécifique aux intermittents du spectacle.

24

MARS 2016

Document de cadrage de la négociation sur les intermittents.

28 avril 2016
Accord sectoriel sur les intermittents du spectacle.

16

JUIN 2016

Suspension de la négociation sur l'Assurance chômage sans accord.

29 juin 2016
Prolongation de la convention 2014 par décret (à partir du 1^{er} juillet).

14

FÉV. 2017

Décision de reprise de la négociation sur l'Assurance chômage après un redémarrage des discussions entre les partenaires sociaux le **6 décembre 2016**.

28

MARS 2017

Accord entre les partenaires sociaux sur l'Assurance chômage.

14

AVRIL 2017

Signature de la nouvelle convention d'assurance chômage.
4 mai 2017
Signature par la ministre du Travail de l'arrêté d'agrément.

1^{er}

OCT. 2017

Début de l'application progressive de la convention 2017.



© JÉRÔME PRÉBOIS

« NOUS NOUS RÉJOUISSONS QUE LE DIALOGUE SOCIAL AIT MONTRÉ UNE FOIS DE PLUS SON EFFICACITÉ »

ALEXANDRE SAUBOT, PRÉSIDENT (MEDEF) DE L'UNÉDIC

au-delà de la deuxième année de chômage représentaient près d'1 milliard d'euros en 2015.

Enfin, un certain nombre de points inscrits à l'ordre du jour de la négociation concernent des dépenses qui pèsent sur l'équilibre financier de l'Assurance chômage et renvoient à un dialogue avec l'État (*lire page 7*), comme l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers, la contribution financière de l'Unédic au budget de fonctionnement de Pôle emploi et les intermittents du spectacle.

Un agenda serré

En 2016, la négociation avait démarré le 22 février au siège du Medef et s'était prolongée jusqu'au 16 juin à raison de huit séances, alors que la convention en vigueur devait expirer le 30 juin 2016. Finalement, les partenaires sociaux se sont quittés le 16 juin sur un constat d'échec, et le gouvernement a décidé de prolonger la convention d'assurance chômage 2014, par décret, le 29 juin, jusqu'à ce qu'une nouvelle convention soit négociée.

En 2017, les partenaires sociaux ont planifié un agenda très resserré prévoyant seulement quatre séances de discussion les 7, 14, 23 et 28 mars. Les négociateurs se sont également mis d'accord sur une méthode de négociation inédite. « Chaque séance de discussion étant l'occasion d'étudier un point précis de la négociation », explique alors Michel Beaugas, chef de file Force ouvrière. En ajoutant : « D'habitude, on étudiait le texte en bloc à chaque réunion, mais cette fois, le calendrier ne nous le permettra pas. »

Ce timing inhabituel va finalement porter ses fruits. Et le 28 mars, les partenaires sociaux parviennent à un accord. L'accord est signé par les trois organisations patronales et quatre des cinq organisations de salariés, à l'exception de la CGT.

930 millions d'euros d'économies

Selon les estimations de l'Unédic, les mesures décidées permettront de faire 930 millions d'euros d'économies par an au total, une fois toutes les règles pleinement

appliquées. Pendant les trois premières années d'application, des recettes supplémentaires viendront accélérer les effets financiers de ces changements de règles. L'accord est jugé équilibré par les négociateurs CFDT et FO, Michel Beaugas considérant qu'il « préserve les droits des demandeurs d'emploi ». « C'est un accord équilibré, en termes d'efforts, et porteur de sens, car il rajoute de l'équité dans les règles », insiste Véronique Descacq, chef de file de la délégation CFDT. « On a pu remettre de l'équité dans le système », estime pour sa part Jean-François Foucard de la CFE-CGC, tandis que la CFTC considère que « la méthode employée par les partenaires sociaux lors de cette négociation a permis de trouver un consensus afin de pérenniser le régime d'assurance chômage, réel stabilisateur économique et amortisseur social ».

Côté patronal, la CPME juge « le projet d'accord soumis à la signature des partenaires sociaux comme un texte équilibré, conciliant des efforts de part et d'autre, avec des ajustements relevant de l'équité. [...] Ce texte, générant des économies significatives, est donc un premier pas vers l'équilibre financier du régime », affirme la confédération. Pour l'U2P, « les mesures d'économies proposées dans le projet d'accord vont dans le sens [...] de l'objectif de mettre fin aux déficits du régime ».

Seule la CGT rejette cet accord qui constitue, selon son négociateur, Denis Gravouil, un « recul des droits considérable » des salariés et chômeurs.

De son côté, le président de la République, François Hollande, se félicite de ce dénouement, jugeant que « le dialogue social en sort renforcé », tandis que le Premier ministre, Bernard Cazeneuve, salue un « accord responsable », estimant que « les organisations syndicales et patronales démontrent que la voie du compromis et de la démocratie sociale permet de répondre à certains des défis majeurs de notre temps ». Quant à la ministre du Travail, Myriam El Khomri, elle se réjouit que les partenaires sociaux aient « su prendre leurs responsabilités ». Une fois validé par les instances dirigeantes des organisations syndicales et patronales (exception faite de la CGT), le texte de l'accord doit être traduit en termes juridiques dans une nouvelle convention d'assurance chômage par l'Unédic. Un travail réalisé en l'espace de quinze jours.

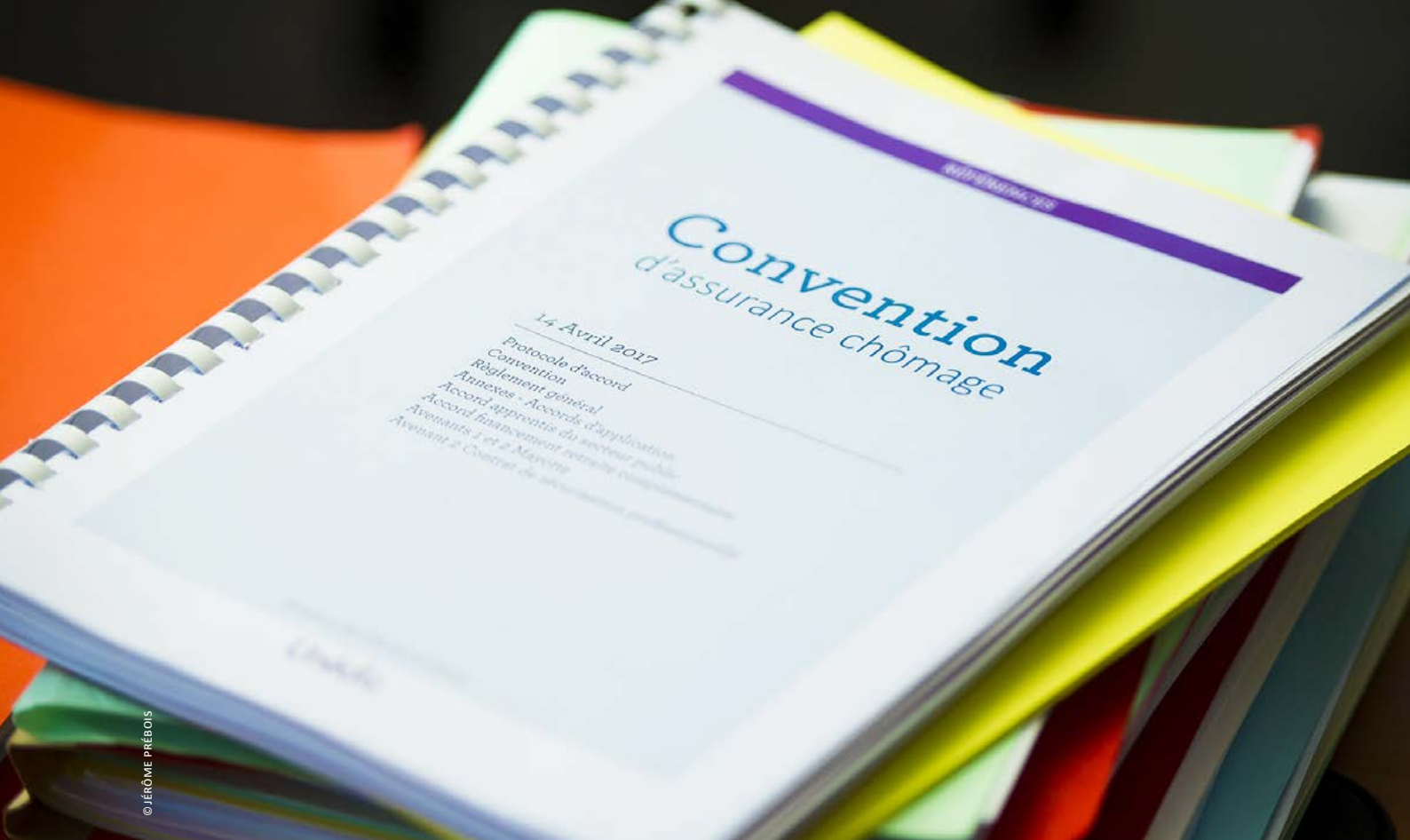
Dès le 14 avril en effet, la nouvelle convention d'assurance chômage est soumise à la signature des partenaires sociaux : la CPME, le Medef, l'U2P, pour les employeurs, la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et FO, côté syndical, apposent leurs paraphes au bas du document qui retranscrit leur accord du 28 mars. Document transmis aussitôt aux services du ministère du Travail qui doivent l'examiner et consulter le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) avant qu'il puisse recevoir l'agrément du ministère. L'arrêté d'agrément est finalement signé par la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, Myriam El Khomri, le 4 mai, pour être publié au *Journal officiel* le 6 mai 2017.

Dès lors, les règles de la convention d'assurance chômage 2017 peuvent entrer en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2017 (1^{er} novembre en ce qui concerne les allocations chômage). ●



**930
M€**

d'économies
en régime de
croisière à
partir de 2022.



© JÉRÔME PRÉBOIS

DE NOUVELLES RÈGLES POUR LES CHÔMEURS ET LES EMPLOYEURS

La convention d'assurance chômage 2017 définit de nouvelles règles d'indemnisation et de contribution, qui visent à renforcer le retour rapide à l'emploi durable des allocataires et à pérenniser le régime en réduisant son déficit structurel.

La nouvelle convention d'assurance chômage, conclue pour trois ans, entrera en vigueur progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017. Ce document, signé par les partenaires sociaux le 14 avril 2017, découle de l'accord du 28 mars qui réaffirme les valeurs du système. Dans son préambule, l'accord signé par les partenaires sociaux stipule ainsi que « l'assurance chômage est un régime paritaire d'assurance, obligatoire et contributif », qui « joue un rôle fondamental pour les personnes, les entreprises, et, plus largement, pour le fonctionnement du marché du travail et donc pour l'économie française », en versant un revenu de remplacement en cas

de perte d'emploi. Ce régime « est un stabilisateur économique et un amortisseur social », précise l'accord. Dans cette logique, les partenaires sociaux veulent inciter à la reprise rapide d'un emploi durable et engager le désendettement de l'Assurance chômage pour en garantir la pérennité. L'accord du 28 mars modifie pour cela les règles d'indemnisation afin de tenir compte des évolutions du marché du travail. Il assure une indemnisation plus équitable entre demandeurs d'emploi et crée les conditions d'un recours plus mesuré aux contrats de travail de très courte durée. Enfin, il favorise le retour à l'équilibre de l'Assurance chômage et demande à l'État un meilleur partage des responsabilités.

Améliorer l'équité face aux réalités du marché du travail

Dans un souci de plus grande équité d'indemnisation entre les demandeurs d'emploi, le calcul de l'allocation est corrigé pour tenir compte de la forte augmentation du nombre de contrats de moins d'un mois sur le marché du travail. Or le mode de calcul de l'allocation, initialement conçu dans un marché du travail comprenant surtout des salariés en CDI ou CDD longs, entraîne des iniquités de revenu entre demandeurs d'emploi selon la durée des emplois perdus. Malgré des salaires et des volumes de travail semblables, avec les règles actuelles, des personnes peuvent



© MONKEY BUSINESSIMAGES / ISTOCK

Nouvelle donne pour les contributions des employeurs

Une contribution exceptionnelle temporaire de 0,05 % est créée. Elle sera versée par les employeurs pour tous les contrats de travail. Elle pourra être abrogée par les partenaires sociaux avant le terme de la convention, s'ils le décident. En parallèle, pendant 18 mois, la surtaxation est maintenue sur les CDD d'usage de moins de 3 mois. Les autres majorations de contribution sur certains CDD sont supprimées, tout comme l'exonération de contribution pour l'embauche en CDI d'un salarié de moins de 26 ans.

Vers une modération du recours aux contrats courts

Les branches professionnelles sont invitées par l'accord du 28 mars à engager des négociations pour modérer le recours aux contrats de travail courts et très courts (de quelques heures à quelques jours) qui sont de plus en plus fréquents (*lire analyse page 25*). Cet usage répond à des contraintes économiques et d'organisation des entreprises, reconnaît l'accord, qui note qu'il s'est particulièrement développé ces dernières années dans certains secteurs. Mais les salariés concernés peuvent se trouver durablement dans des situations d'emploi précaire et de chômage fréquent, affirment les partenaires sociaux interprofessionnels qui invitent les organisations syndicales et patronales de ces secteurs à ouvrir des négociations. Objectif : identifier les raisons du recours aux contrats courts et trouver des solutions en termes d'organisation du travail, avec pour objectif de limiter la précarité de l'emploi. Des négociations qui pourront au besoin réguler le recours aux CDD d'usage.

Résorber le déficit

Les nouvelles règles d'assurance chômage introduites par la convention 2017 devraient permettre de réduire le déficit du régime, avec des économies annuelles de l'ordre de 900 millions d'euros obtenues une fois que ces changements de règles auront produit tous leurs effets. Dès 2018, le déficit serait réduit de 550 millions d'euros. ●

La nouvelle convention d'assurance chômage, conclue pour trois ans, entrera en vigueur progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017.

ainsi bénéficier d'indemnités différentes selon la manière dont leurs périodes d'emploi se répartissent dans le temps. Pour mettre fin à ces situations disparates, le mode de calcul se fonde désormais sur le décompte des jours travaillés par semaine civile pour définir le salaire journalier de référence sur la base duquel l'allocation est calculée. Le nombre de jours travaillés est comptabilisé ainsi : 5 jours par semaine quand le contrat dure au moins 1 semaine civile, le nombre exact de jours du contrat quand il est inférieur à 1 semaine (dans une limite de 5 jours).

Ouverture de droit harmonisée

Désormais, les conditions d'ouverture de droit sont identiques pour tous, quelle que soit la nature du contrat de travail. Les spécificités pour les intérimaires sont supprimées. L'accès à l'indemnisation est possible à partir de 610 heures ou 88 jours travaillés (contre 122 jours sous contrat dans la convention 2014), ce qui correspond à 4 mois de travail, au cours des 28 ou 36 derniers mois (en fonction de l'âge).

Différé d'indemnisation spécifique raccourci

L'accord de 2014 sur l'Assurance chômage avait augmenté le différé d'indemnisation des salariés qui avaient touché une indemnité de rupture de contrat supérieure au minimum légal. Ce différé spécifique d'indemnisation - délai

avant le premier versement de l'allocation - pouvait atteindre jusqu'à 180 jours. Ce plafond est ramené à 150 jours maximum et toujours fixé à 75 jours pour les salariés licenciés économiques.

Mesures pour les seniors

Pour encourager les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans à se former et pour tenir compte du recul de l'âge de départ à la retraite, les règles d'indemnisation des seniors ont été revues. Elles se déclinent par paliers d'âge. À partir de 55 ans (et non plus 50 ans), la durée d'indemnisation est de 36 mois maximum, et de 30 mois à partir de 53 ans. Elle est de 24 mois avant 53 ans.

Pour leur permettre de faire face aux difficultés spécifiques qu'ils rencontrent pour retrouver un emploi et faciliter leur accès à la formation, les personnes âgées de 50 à moins de 55 ans bénéficient de 500 heures de formation créditées sur leur Compte personnel de formation (CPF). S'ils suivent une formation, les allocataires âgés de 53 et 54 ans peuvent dans certains cas prolonger leur indemnisation jusqu'à 6 mois.

Entrée en formation accélérée

Les partenaires sociaux souhaitent que, pour tous les demandeurs d'emploi, l'entrée en formation soit plus rapide et se fasse dans un délai moyen de 4 mois maximum après l'ouverture de leur droit aux allocations chômage.

88 jours
L'accès à l'indemnisation est possible à partir de 610 heures ou 88 jours travaillés.

Des discussions proposées à l'État

Les partenaires sociaux souhaitent discuter avec l'État d'un certain nombre de points de l'accord du 28 mars 2017 qui concernent des dépenses qui pèsent sur les comptes de l'Assurance chômage. C'est le cas, en premier lieu, des **règles actuelles d'indemnisation des salariés qui ont perdu un emploi dans un pays frontalier avec la France**. Ces règles génèrent une charge financière pour l'Assurance chômage française de plus en plus lourde, que les remboursements entre États ne couvrent que très partiellement. En 2015, l'indemnisation des transfrontaliers travaillant en Suisse, au Luxembourg, en Allemagne, en Belgique et en Espagne affichait ainsi un écart de quelque 600 millions d'euros entre les dépenses d'indemnisation et les demandes de remboursement. Ces règles relèvent

de la réglementation européenne, dont la Commission européenne a engagé la modification. Les changements envisagés aboutiraient à une économie de 480 millions d'euros par an pour l'Unédic, ce qui favoriserait encore la réduction du déficit. Les partenaires sociaux demandent donc à l'État français d'appuyer cette initiative.

Réduire la dette en partageant mieux les responsabilités avec l'État

Les partenaires sociaux appellent par ailleurs l'État à ouvrir la discussion sur des dépenses relevant de sa responsabilité : la participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi, l'indemnisation des salariés du secteur public et des intermittents du spectacle. Concernant Pôle emploi, les partenaires sociaux proposent de partager en deux le

financement de l'institution, entre l'Unédic et l'État. Aujourd'hui, **la contribution de l'Assurance chômage à Pôle emploi** représente 10% des recettes de l'Unédic et couvre les deux tiers du budget de Pôle emploi. En 2016, la dotation de l'Assurance chômage au budget de Pôle emploi (hors allocations) était de 3,3 milliards d'euros soit 64% du budget de l'opérateur public. Par ailleurs, pour **faciliter l'accès à l'Assurance chômage des salariés non fonctionnaires du secteur public**, les partenaires sociaux veulent rendre obligatoire l'option offerte à certains employeurs publics d'adhérer à l'Assurance chômage pour leurs salariés non titulaires et non statutaires. Cela simplifierait considérablement le calcul des droits des personnes qui ont eu des carrières mixtes entre le public et le privé, soulignent les partenaires sociaux dans l'accord du 28 mars. Ces salariés n'auraient ainsi qu'un seul interlocuteur, ils pourraient accéder à l'Assurance chômage plus facilement et être accompagnés plus rapidement par Pôle emploi. L'impact financier pour l'Assurance chômage est limité en recettes comme en dépenses. Il s'agit avant tout d'une mesure de simplification et de clarification.

Enfin, les partenaires sociaux demandent à l'État de respecter les engagements pris sur le financement de l'accord du 28 avril 2016 (lire page 8) pour l'indemnisation des intermittents du spectacle. Des objectifs financiers avaient été fixés par les partenaires sociaux interprofessionnels aux négociateurs du secteur du spectacle en mars 2016. Ces objectifs demeurent, et les partenaires sociaux demandent donc à l'État de prendre en charge tout écart entre les économies attendues (185 millions d'euros par an) et les économies effectives de l'accord. ●

Les partenaires sociaux veulent discuter avec l'État de certaines dépenses qui pèsent sur les comptes de l'Unédic : indemnisation des transfrontaliers, dotation au budget de Pôle emploi, intermittents du spectacle.



© ANOUCHKA / ISTOCK

INTERMITTENTS DU SPECTACLE : UNE MÉTHODE ET UN ACCORD INÉDITS

La négociation des règles spécifiques d'indemnisation pour les salariés intermittents du spectacle par les organisations représentatives du secteur du spectacle s'est déroulée pour la première fois en 2016.

Une configuration inédite. Pour la première fois, la négociation des règles spécifiques de la convention d'assurance chômage pour les salariés intermittents du spectacle s'est déroulée en parallèle de la négociation interprofessionnelle. Jeudi 25 février 2016, les représentants des syndicats et des employeurs du secteur se sont donc retrouvés pour une première séance de négociation des annexes 8 et 10 de la convention (qui définissent les règles applicables aux intermittents du spectacle), tandis que trois jours plus tôt, les partenaires sociaux au niveau national et interprofessionnel avaient entamé la négociation de la convention dans son ensemble. Des changements voulus par le législateur avec la loi Rebsamen du 17 août 2015, relative au dialogue social et à l'emploi. L'idée était alors de confier cette négociation spécifique à des acteurs de la profession, mieux à même d'en saisir les enjeux. Autour de la table donc, les négociateurs des organisations syndicales (CFDT, CFTC, CGC, CGT, FO,), côté salariés, et de la Fédération des entreprises du spectacle vivant, de la musique, de l'audiovisuel et du cinéma (Fesac), côté employeurs.

Dans cette nouvelle organisation, les négociateurs auditionnent des organisations non représentées par les grandes centrales comme la Coordination des intermittents

et précaires (CIP), SUD, le Syndicat national des techniciens de la cinématographie et de télévision. Objet de la négociation : trouver un terrain d'entente sur les futures conditions d'indemnisation des intermittents, dans la limite du cadre fixé par la négociation nationale et interprofessionnelle, qui doit décider des principes à respecter et des économies à réaliser.

Une négociation difficile

Comme le prévoit la loi, la négociation sectorielle doit se faire dans un cadre défini au niveau interprofessionnel. Ainsi, début mars, le document de cadrage, signé par le Medef, la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC, demande un effort global de 185 millions d'euros d'économies en année pleine, d'ici à 2018, tout en suggérant que l'État en compense une partie et que l'accord de la profession permette au moins 105 millions d'euros d'économies. Le document prévoit également qu'à l'horizon 2020 chaque euro cotisé déclenche non plus 4,10 euros mais 3 euros d'allocation.

Les discussions débouchent finalement : dans la nuit du 27 au 28 avril 2016, au terme de près de dix heures de négociation, un accord est trouvé, signé à l'unanimité par tous les négociateurs, qui « comporte des avancées importantes », aux dires de Denis Gravouil, secrétaire général de la CGT Spectacle. Un « accord acceptable pour les parties [...] avec de nettes améliorations pour



la protection des travailleurs, avec des efforts réciproques », affirme-t-on de source patronale. Le Premier ministre, Manuel Valls, salue cet accord et annonce la mise en place d'un « fonds de soutien à l'emploi » pour les intermittents du spectacle financé par l'État « à hauteur de 90 millions d'euros » pour permettre « la création d'emplois en CDI ».

La loi prévoit aussi qu'un comité d'experts procède au chiffrage précis de l'impact financier de l'accord. Le 24 mai 2016, ce comité d'experts indépendants remet son rapport aux signataires de l'accord. Il conclut que les nouvelles mesures décidées ne devraient rapporter que 84 à 93 millions d'euros par an en régime de croisière.

L'Unédic est en revanche plus pessimiste. Elle chiffre de 40 à 64 millions d'euros par an seulement les économies réalisables en rythme de croisière. L'Unédic estime en effet que les changements de règles généreraient des effets de comportement, qui pourraient avoir un



185 M€
d'économies attendues en année pleine d'ici à 2018.



© LEO PATRIZI / ISTOCK

impact sensible sur les économies effectives.

Des avancées pour les intermittents

Parmi les nouvelles mesures entérinées par l'accord, il y a d'abord le retour, pour le calcul de l'indemnisation, à une période de référence de 507 heures sur 12 mois (pour les artistes et les techniciens) pour une durée maximale de 12 mois d'indemnisation. Le calcul des droits des intermittents revient ainsi à ce qui avait cours avant 2003, quand la recherche des heures de travail était ramenée à une période de 10,5 mois pour les artistes et de 10 mois pour les techniciens.

Une allocation journalière minimum est fixée à 44 euros, tandis qu'une clause de rattrapage sur deux ans permet d'ouvrir les droits en cas d'accident de parcours.

La valorisation du cachet - rémunération forfaitaire indépendante du nombre d'heures réellement travaillées - à 12 heures est généralisée pour les artistes et réalisateurs

(contre 8 heures auparavant). Les intermittents peuvent ainsi cumuler des heures plus rapidement.

La prise en compte des heures d'enseignement données par les artistes et les techniciens est élargie à un panel d'établissements plus nombreux. Les baisses d'indemnisation après un congé maternité sont neutralisées, tandis que les arrêts maladie concernant les affections de longue durée sont pris en compte à raison de 5 heures par jour.

La clause de maintien de droits jusqu'à l'âge de la retraite est améliorée. La franchise qui limite le montant de l'indemnisation selon le montant des salaires perçus est réduite.

Hausse des cotisations pour les employeurs

La contribution patronale d'assurance chômage due au titre de l'emploi d'intermittents du spectacle augmente d'un point. Cette augmentation est prévue en deux temps : +0,50 % à 8,50 % pour les rémunérations versées à compter

Un accord est signé à l'unanimité par tous les négociateurs dans la nuit du 27 au 28 avril 2016. Il comporte des avancées importantes pour les intermittents. Les nouvelles règles entrent en vigueur le 1^{er} août 2016.

du 1^{er} août 2016 ; + 0,50 % à 9 % pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2017. Le taux de la contribution salariale demeure, lui, inchangé. L'assiette des cotisations chômage pour les intermittents est également modifiée à partir du 1^{er} juillet 2017 : à cette date, elle ne tiendra plus compte de l'abattement de 20 et 25 % pour frais professionnels qui reste toutefois applicable pour le calcul des autres cotisations telles que l'Urssaf, la retraite, etc.

Des concessions pour les intermittents

Un différé d'indemnisation correspondant au nombre de jours de congés payés est instauré. Le plafonnement du nombre d'allocations mensuelles en fonction des revenus (salaires + allocations) passe de 4 505 euros mensuels à 3 797 euros (- 20 %).

Entrée en vigueur au 1^{er} août 2016

Faute d'un accord global des partenaires sociaux interprofessionnels sur l'Assurance chômage le 16 juin 2016, l'État décide de prolonger la convention 2014 et de sécuriser juridiquement l'accord du secteur, par décret, en juillet 2016. Préalablement, il s'était engagé à garantir la réalisation des 185 millions d'euros d'économies attendus chaque année, en complément des efforts du régime.

Le gouvernement s'engage aussi à pérenniser le fonds de soutien à l'emploi des intermittents doté de 90 millions d'euros par an, pour réduire le déficit structurel du régime des intermittents supporté par l'Assurance chômage.

Le 14 juillet 2016 paraît au *Journal officiel* le décret n°016-961 qui fixe les nouvelles règles « applicables aux travailleurs involontairement privés d'emploi relevant des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle ».

Ces règles constituent les nouvelles annexes 8 et 10 du règlement d'assurance chômage. Elles découlent de l'accord signé le 28 avril 2016 par les partenaires sociaux du secteur du spectacle, complété par un avenant d'interprétation de l'accord le 23 mai. Elles entrent en vigueur le 1^{er} août 2016. ●

« IL NOUS REVIENT D'EXPLIQUER LE SENS DE LA NOUVELLE RÉGLEMENTATION »

L'ENTRETIEN
VINCENT DESTIVAL
directeur général
de l'Unédic

Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, explique le rôle qu'elle joue auprès des partenaires sociaux lors de la négociation de la convention d'assurance chômage puis dans la mise en œuvre de la nouvelle réglementation.

Comment l'Unédic a-t-elle accompagné les négociateurs de la nouvelle convention d'assurance chômage en 2016 et en 2017 ?

VINCENT DESTIVAL - Il y a toujours deux temps d'intervention. D'abord en amont de l'accord politique, pour aider les partenaires sociaux à comprendre comment fonctionne le marché du travail et comment il évolue au regard de l'Assurance chômage. Parmi les évolutions les plus récentes, il y avait notamment, au cœur de la négociation, le développement des contrats de courte durée. Il fallait savoir ce que représente ce phénomène, quelles questions il pose à l'Assurance chômage et quelles évolutions de réglementation pouvaient y répondre. L'Unédic produit ainsi une base d'analyse commune sur les thèmes de la négociation pour tous les négociateurs. Nous intervenons également en appui de chacune des organisations de salariés et d'employeurs pour les aider à documenter d'éventuelles évolutions des règles. Puis, une fois l'accord politique trouvé, l'Unédic doit lui donner une traduction et une sécurité juridiques, car cette réglementation va être mise en œuvre pour toutes les entreprises, tous les salariés et les 3 millions d'allocataires de l'Assurance chômage. Il faut donc que les nouvelles règles soient claires, précises, pertinentes, robustes, non contestables et conformes à la loi. Ce travail, les équipes de l'Unédic le font en liaison avec les services de l'État et avec Pôle emploi.

Quel rôle l'Unédic joue-t-elle ensuite dans la mise en œuvre de la convention ?

V. D. - L'Unédic est chargée d'organiser la mise en œuvre des décisions des partenaires sociaux, sachant qu'elle n'est plus, depuis 2009, une structure opérationnelle.

À partir de la signature de la convention d'assurance chômage intervient la phase d'agrément par l'État au cours de laquelle il y a des échanges avec l'Unédic. Ensuite, nous devons préparer la mise en œuvre de cette convention par nos grands opérateurs, les organismes de recouvrement - l'Acoss, la CCMSA - et Pôle emploi côté indemnisation, afin de traduire des textes juridiques en dispositions opérationnelles. Il s'agit alors de décrire comment la réglementation va fonctionner à partir de situations concrètes. Ces travaux seront repris dans une circulaire pour faire la pédagogie de l'application de la convention.

Jusqu'où va cette mission ?

V. D. - Il nous revient d'expliquer le sens de la nouvelle réglementation voulue par les partenaires sociaux. Pour avoir participé à toutes les réunions de négociation, nous savons non seulement ce que sont les mesures mais aussi ce que les partenaires sociaux ont voulu faire avec ces mesures. Nous devons donc mettre à disposition la réglementation et la rendre compréhensible en expliquant l'objectif du dispositif. Pour cela, nous allons produire des documents de présentation de la nouvelle réglementation et relayer ces informations sur notre site Internet, tandis que Pôle emploi se chargera de la communication opérationnelle vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Le partage des rôles est bien défini.

Une fois que la nouvelle convention est mise en œuvre, que fait l'Unédic ?

V. D. - Nous devons tout d'abord nous assurer en permanence que ce qui est mis en œuvre est conforme à ce que nous avons demandé, c'est là tout le travail de nos équipes d'audit et de pilotage de la performance. Ensuite, vient le temps de l'évaluation pour regarder les effets produits par cette nouvelle réglementation.

Y compris sur le plan financier ?

V. D. - Bien sûr, cette question est tout à fait centrale puisque nous gérons presque l'équivalent de 2 points de PIB. En 2016 et 2017, la



Vincent Destival,
directeur général
de l'Unédic, et les experts
de l'organisme paritaire,
lors d'une réunion de
négociation de la convention
d'assurance chômage.

© JÉRÔME PRÉBOIS

négociation avait ainsi une dimension financière importante avec en filigrane la question de la soutenabilité de l'Assurance chômage. L'Assurance chômage n'a pas vocation à être financièrement à l'équilibre chaque année, car c'est un amortisseur économique et social. Le fonctionnement normal d'une assurance chômage, c'est donc d'être déficitaire quand la conjoncture est mauvaise et excédentaire quand la conjoncture est bonne. Ce qui est important, c'est que les excédents pendant une période de bonne conjoncture compensent les déficits pendant une période de mauvaise conjoncture. D'où le souhait des partenaires sociaux d'avoir un pilotage de moyen terme de l'Assurance chômage sur le plan financier. Aussi les partenaires sociaux sont-ils vigilants à ce que le déficit de l'Unédic soit effectivement dû à la conjoncture. Or nos analyses sur les dernières années montrent qu'une partie du déficit est de nature structurelle. Un enjeu de la négociation de la convention était donc de retrouver un déficit ou un excédent qui soient essentiellement de nature conjoncturelle.

Les chiffrages faits au cours de la négociation et les estimations d'impact réalisées depuis l'accord politique du 28 mars 2017 montrent que ce sera le cas. Les décisions prises par les partenaires sociaux permettront bien de garantir la soutenabilité de l'Assurance chômage sur le moyen terme.

L'accord politique de 2017 propose un certain nombre de sujets de discussion entre les partenaires sociaux et l'État. Comment l'Unédic va-t-elle accompagner ces discussions ?

V.D. - Tout dépend des sujets. Certains thèmes, comme l'indemnisation des transfrontaliers et l'équilibre financier du

régime des intermittents du spectacle, font déjà l'objet de projets et d'échanges avec la Commission européenne et l'État. Il s'agit de continuer à faire avancer ces chantiers. Deux autres sujets sont plus lourds, notamment parce qu'ils ont des implications législatives. Il s'agit de discuter du niveau de financement de l'Unédic vis-à-vis de Pôle emploi, qui est prévu par la loi, avec un enjeu financier important. Quant à l'indemnisation des salariés des employeurs publics, les enjeux ont déjà fait l'objet d'analyses de la part de l'Unédic. Sur tous ces sujets, les partenaires sociaux ont besoin d'un diagnostic commun pour discuter avec l'État, et l'Unédic a un peu le même rôle que dans la négociation.

La convention d'assurance chômage doit vivre durant trois ans, comment l'Unédic accompagne-t-elle les partenaires sociaux durant cette période ?

V.D. - Surtout en nous assurant que la réglementation fonctionne bien. Pour cela nous devons écouter. Lorsqu'on fait des changements significatifs, il peut y avoir des situations qui n'ont pas été anticipées. Ce fut le cas en 2014, dans les premiers mois de mise en œuvre des droits rechargeables, avec des allocataires qui se retrouvaient dans des situations qui ne correspondaient manifestement pas à ce que les partenaires sociaux avaient souhaité. Il faut donc être en veille très active, dans le travail quotidien avec Pôle emploi et avec son médiateur. Nous avons également un panel d'allocataires en ligne qui peuvent nous alerter. Si quelque chose ne fonctionne pas comme prévu, nous devons être très réactifs, pour faire très vite le diagnostic et pouvoir dire aux partenaires sociaux comment ils peuvent corriger les difficultés. ●

Négociation d'assurance chômage : mode d'emploi

Les partenaires sociaux se réunissent tous les deux ou trois ans pour négocier les règles de l'Assurance chômage en tenant compte du marché du travail et de la situation économique et sociale. C'est une mission que leur confie la loi, et qu'ils mènent de façon autonome, en s'appuyant sur l'Unédic. La négociation sociale est inscrite dans les gènes de l'Assurance chômage. C'est elle qui a créé en 1958 les principes de ce régime assurantiel, marqué du sceau du paritarisme et qui assure, depuis, ses ajustements. Tous les deux ou trois ans, les partenaires sociaux se retrouvent pour négocier les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi et les montants des contributions des entreprises et des

salariés. D'un côté, les représentants des organisations patronales (CPME, Medef, U2P), de l'autre ceux des organisations syndicales représentatives de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO).

La loi leur confie aussi, au travers de l'Unédic, la gestion de ce système de protection contre la privation involontaire d'emploi. L'objectif de la négociation est de parvenir à un Accord national interprofessionnel (ANI) qui fixera les objectifs et les principes de l'Assurance chômage pour les deux ou trois années à venir. Et ce en tenant compte du marché du travail et de la situation économique et sociale. Ainsi, depuis le début des années 2000, les partenaires sociaux ont souhaité faire jouer à l'Assurance chômage un rôle d'amortisseur économique et social face à la conjoncture : ils ont choisi

de maintenir le caractère protecteur de l'Assurance chômage pendant la dernière crise économique.

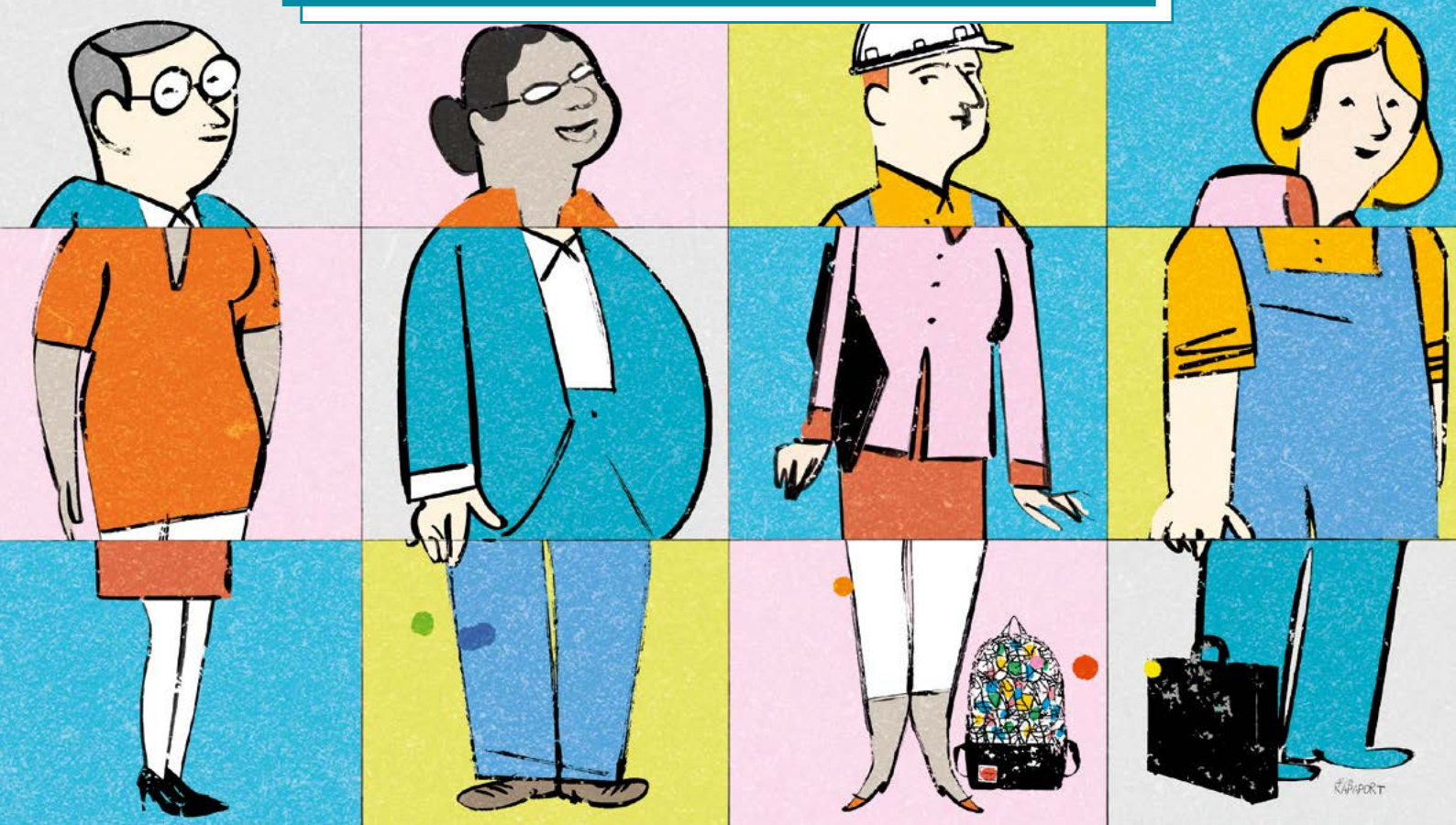
L'Unédic, créée par les partenaires sociaux en 1958, intervient en appui de ces négociations pour conseiller les négociateurs et éclairer leurs décisions.

Cet organisme paritaire de droit privé (association loi 1901) produit notamment, en amont de la négociation, un dossier de référence pour toutes les organisations qui y participent. Ce document, rendu public, vise à alimenter le débat en clarifiant les termes de la négociation à partir de faits observables et objectifs. Il est le fruit des travaux conduits pour les partenaires sociaux soit dans le cadre du groupe paritaire politique – chargé d'approfondir des sujets entre deux négociations –, soit pour le Bureau de l'Unédic. Le dossier de référence d'une négociation rassemble des données et analyses sur les projections financières, les bénéficiaires de l'Assurance chômage et de ses dispositifs, le marché du travail, les résultats d'évaluation sur les mesures en vigueur, les enjeux des variations des principaux paramètres, mais aussi des éclairages européens et des analyses réglementaires.

Tout au long des discussions, l'Unédic intervient aussi à la demande de chaque organisation syndicale ou patronale pour documenter des questions, tester des hypothèses, chiffrer des dispositifs et étayer des raisonnements. Les résultats de ces travaux sont destinés à l'organisation qui en fait la demande. Dans certains cas, les négociateurs font des demandes communes et disposent donc d'une réponse partagée à l'ensemble des organisations. ●

Les partenaires sociaux se réunissent tous les deux ou trois ans pour négocier les règles de l'Assurance chômage en tenant compte de l'évolution du marché du travail.

AU QUOTIDIEN



PORTRAIT-ROBOT LE CHÔMEUR TYPE N'EXISTE PAS

Les allocataires de l'Assurance chômage ne sont pas tous des salariés en CDI licenciés économiques. La moitié d'entre eux font valoir leurs droits après la perte d'un emploi à durée limitée (CDD ou intérim). Un phénomène qui touche d'abord les jeunes et les femmes.



Quelle que soit la tranche d'âge concernée, hommes et femmes sont aussi nombreux parmi les demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage.

Au 30 juin 2016, on comptait 3,45 millions de personnes indemnisables, c'est-à-dire ayant droit aux allocations chômage. Parmi elles, 1,6 million travaillaient tout en étant

inscrites à Pôle emploi, dont près de la moitié (767 000) cumulaient leur salaire et une partie de leur allocation chômage.

Parmi les allocataires, certains n'étaient pas indemnisés parce qu'ils avaient travaillé au cours du mois et franchi le plafond du cumul salaire-allocation. D'autres attendaient le début de leur indemnisation en raison du délai d'attente ou

d'un différé de versement d'allocation. D'autres enfin étaient pris en charge par la Sécurité sociale, pour cause d'arrêt maladie par exemple. Au total, 2,51 millions de personnes étaient indemnisées par l'Assurance chômage en juin 2016.

Près des deux tiers des allocataires de l'Assurance chômage ont entre 25 et 49 ans : 13 % sont âgés de moins de 25 ans et 25 % ont 50 ans et plus.



© MARRIO31 / ISTOCK

ZOOM

La réforme des retraites et l'Assurance chômage

Au 30 juin 2016, on comptait 1,6 million d'allocataires de l'Assurance chômage qui travaillaient tout en étant inscrits à Pôle emploi.

Ces demandeurs d'emploi indemnisés sont légèrement moins qualifiés que les personnes en emploi - 6 sur 10 n'ont pas le baccalauréat, 21 % ont le baccalauréat et 22 % ont un diplôme supérieur au baccalauréat. Il existe toutefois des différences selon le sexe et l'âge : les femmes indemnisées sont ainsi, en moyenne, plus diplômées que les hommes, tandis que la proportion de personnes de plus de 50 ans reste élevée parmi les niveaux de diplôme les plus faibles. Et si le temps passé au chômage tend à s'accroître avec l'âge, chez les moins de 30 ans, le manque de qualification joue aussi un rôle sensible : moins on est qualifié, plus on aura du mal à trouver ou retrouver un emploi.

Autant de fins de contrats courts que de ruptures de CDI

Contrairement à une idée communément admise, les licenciements économiques ne constituent pas la principale cause du chômage. La moitié du bataillon des demandeurs d'emploi indemnisés s'inscrit à Pôle emploi après avoir perdu un emploi à durée limitée.

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, 1 allocataire indemnisé sur 2 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. Une situation qui touche plus sou-

2008-2015

Le nombre d'allocataires de plus de 55 ans est passé de 300 000 à 400 000, soit environ 15 % des allocataires indemnisés à fin 2015.

La réforme des retraites de 2010 a eu un effet sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus en repoussant progressivement l'âge minimal légal d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans.

Sur la période 2008-2015, le nombre d'allocataires de plus de 55 ans est passé de 300 000 à 400 000, soit environ 15 % des allocataires indemnisés à fin 2015. Certes, cette hausse du nombre d'allocataires seniors s'explique d'abord par le contexte de crise économique et les effets de structure démographique.

Toutefois, l'Unédic a constaté que le nombre d'allocataires de 60 et 61 ans indemnisés par l'Assurance chômage a connu une hausse constante depuis le report de l'âge minimal de départ à la retraite. Ce nombre a plus que doublé entre 2008 et 2015, année où 30 000 personnes avaient ouvert un droit à indemnisation à l'âge de 60 ou 61 ans, soit environ 2 % de cette classe d'âge.

En effet, la réforme occasionne un report progressif du pic de ruptures de CDI (licenciements ou ruptures conventionnelles), observé à l'approche de l'âge permettant d'obtenir une retraite à taux plein, de 56-57 ans vers 58-59 ans. Elle décale donc mécaniquement le pic des sorties d'allocation pour cause de départ à la retraite, qui constituent le premier motif de sortie d'indemnisation des allocataires seniors à partir de 59 ans.

Enfin, les allocataires de 55 ans et plus ont un recours croissant à l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) à la fin de leur indemnisation chômage. Ce phénomène s'explique en partie par les suppressions successives de l'Allocation équivalent retraite (AER) et de l'Allocation transitoire de solidarité (ATS), qui étaient financées par l'État. Ces allocations permettaient d'assurer la transition entre la fin de droits à l'indemnisation chômage et la retraite pour les allocataires qui avaient cotisé suffisamment de trimestres pour prendre leur retraite mais n'avaient pas l'âge requis. Cette analyse alimente un dossier complet du Conseil d'orientation des retraites (COR) sur le thème « Report de l'âge de la retraite : effets macroéconomiques », paru en octobre 2016.

Pour en finir avec les idées reçues sur l'Assurance chômage

vent les jeunes de moins de 25 ans. À l'autre extrémité du spectre, les personnes indemnisées après leur licenciement (31 % des allocataires) sont autant d'hommes que de femmes. Elles ont le plus souvent perdu des emplois dans le commerce ou l'industrie manufacturière. Cette catégorie est dominée par les seniors ayant des durées de droit au chômage plus longues que la moyenne et des montants d'indemnisation plus élevés. Seuls 9 % des allocataires ont connu un licenciement économique.

Derrière le chômage, des situations multiples

Les personnes indemnisées après un CDD ou une mission d'intérim représentent 33 % des allocataires (hors intérimaires de l'annexe 4 et intermittents du spectacle). Ce sont majoritairement des hommes plus jeunes que la moyenne et peu diplômés. Près de la moitié était à temps partiel. Leurs allocations sont relativement faibles, directement en rapport avec le salaire perdu.

Les personnes qui perçoivent une allocation chômage après une rupture conventionnelle ou une démission (respectivement 16 % et 2 %) sont plus fréquemment des femmes. Plus diplômées que la moyenne, elles ont souvent perdu un emploi dans le commerce, l'hébergement-restauration ou l'industrie manufacturière, et disposent de droits relativement longs.

Les intérimaires relevant de l'annexe 4 (10 % des personnes indemnisées) sont souvent des hommes jeunes et peu diplômés, indemnisés pour des durées plus courtes que les autres allocataires.

Enfin, les intermittents du spectacle (3 % des personnes indemnisées) sont pour la plupart des hommes âgés de 25 à 49 ans, avec des niveaux de diplôme élevés, et qui résident pour la moitié d'entre eux en Île-de-France.

Sur l'ensemble des personnes indemnisées, un quart travaillait auparavant à temps partiel. Parmi elles, les femmes sont très majoritaires : peu qualifiées et bénéficiant de faibles allocations, elles occupaient généralement un emploi dans la santé, l'action sociale ou le commerce, et pour plus de la moitié d'entre elles en CDD. ●

Les chômeurs attendent d'avoir épuisé leur droit à indemnisation pour rechercher un emploi

FAUX Beaucoup d'allocataires sortent d'indemnisation avant la fin de leur droit aux allocations. En 2015, ils avaient utilisé en moyenne 68 % de leur droit aux allocations pendant 10 mois. 70 % des sorties d'indemnisation se passent dans les 12 premiers mois du droit.

Tous les chômeurs sont indemnisés jusqu'à deux ans

FAUX Un allocataire sur quatre a moins d'un an de droit au chômage, la durée maximale des allocations reflétant la durée de l'emploi perdu. Or la moitié des allocataires est indemnisée après la fin d'un CDD ou d'une mission d'intérim, qui sont par définition plus courts qu'un CDI. Une fois leur droit à l'Assurance chômage terminé, ils peuvent bénéficier de revenus de solidarité financés par l'État.

Le montant des allocations chômage est trop élevé

FAUX Comme l'allocation chômage est proportionnelle au salaire perdu, son montant est le reflet des salaires sur le marché du travail. Un salaire faible donne droit à une allocation faible, et inversement pour un haut revenu. 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. Les allocations chômage représentent en moyenne 1 010 euros net par mois. Seuls 5 % des allocataires touchent plus de 1 940 euros net par mois. En juin 2016, un demandeur d'emploi qui n'avait exercé aucune activité recevait en moyenne une allocation mensuelle de 1 188 euros net après avoir perdu un emploi à temps plein, et de 743 euros net après avoir perdu un emploi à temps partiel. L'allocation mensuelle maximale de 6 500 euros net pour la perte d'un

emploi à plein temps concerne environ 500 personnes, soit 0,02 % du nombre total des bénéficiaires.

Les chômeurs ne travaillent pas

FAUX 1,6 million de demandeurs d'emploi bénéficiant de l'Assurance chômage travaillent, soit environ 47 % des personnes qui ont droit aux allocations chômage. Parmi eux 800 000 environ bénéficient d'une partie de leur allocation cumulée avec leur salaire ; 800 000 ne perçoivent pas d'allocation parce que leur revenu d'activité, pour le mois donné, est trop élevé pour le cumuler avec des allocations. Si le nombre d'allocataires qui travaillent augmente continuellement depuis les années 1990, le nombre de demandeurs d'emploi cumulant allocation chômage et salaire a augmenté d'environ 90 000 personnes dès l'application des règles de cumul, modifiées en octobre 2014.

La majorité des chômeurs est victime de licenciements économiques

FAUX La moitié des chômeurs indemnisés a perdu un emploi à durée limitée, fin de CDD ou de mission d'intérim. Les personnes ayant perdu un emploi en CDI par licenciement ne représentent que 31 % des personnes indemnisées, dont 9 % pour un motif économique.

L'Assurance chômage protège moins de la moitié des chômeurs

FAUX Si 43,8 % des demandeurs d'emploi touchent des allocations chômage, cela ne veut pas dire que plus de la moitié n'est pas protégée par l'Assurance chômage. En réalité, 59,6 % des demandeurs d'emploi ont un droit en cours mais ne sont pas forcément tous indemnisés chaque mois, principalement parce qu'ils ont travaillé au cours du mois et disposent donc d'un revenu. Parmi les demandeurs d'emploi qui n'ont pas droit à l'Assurance chômage, près de 9 % bénéficient de prestations de solidarité financées par l'État. ●

LES CHÔMEURS COUVERTS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

16,7

millions de salariés
affiliés à l'Assurance
chômage.



1,8

million d'employeurs
cotisent à l'Assurance
chômage.



2,7 millions

de demandeurs d'emploi
indemnisés par l'Assurance
chômage chaque mois.

Dont **94%** qui bénéficient
de l'allocation d'Aide au retour à l'emploi (ARE)
(2,6 millions de personnes ; 30,9 Md€ versés).

472 600

personnes indemnisées
pendant leur formation au cours de l'année
2016 ; **1,4 Md€** versés au titre de l'ARE-
Formation.

59,6%

des demandeurs
d'emploi sont
couverts par
l'Assurance
chômage.

43,8%

des demandeurs
d'emploi sont
indemnisés par
l'Assurance
chômage.

Parmi les demandeurs d'emploi
qui ont un droit aux allocations,
certains ne sont pas indemnisés
au cours du mois, soit parce
qu'ils ont travaillé au cours du
mois et que leur salaire est trop
élevé pour cumuler salaire et
allocation, soit parce qu'ils
attendent le début de leur
indemnisation (délai ou différé),
soit parce qu'ils sont pris en
charge par la Sécurité sociale.

Décembre 2016.
Pour aller plus loin, lire page 29
sur l'évaluation.

Source : Pôle emploi, « Taux de couverture par
l'indemnisation des demandeurs d'emploi : situation
au 31 décembre 2016 », mai 2017.

1,6 million

d'allocataires travaillent chaque mois tout en cherchant un emploi. Parmi eux, 854 600 cumulent allocation et salaire chaque mois, soit 53 % des allocataires en emploi.

40 900

C'est le nombre de bénéficiaires, en 2016, du 1^{er} versement de l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (Arce).



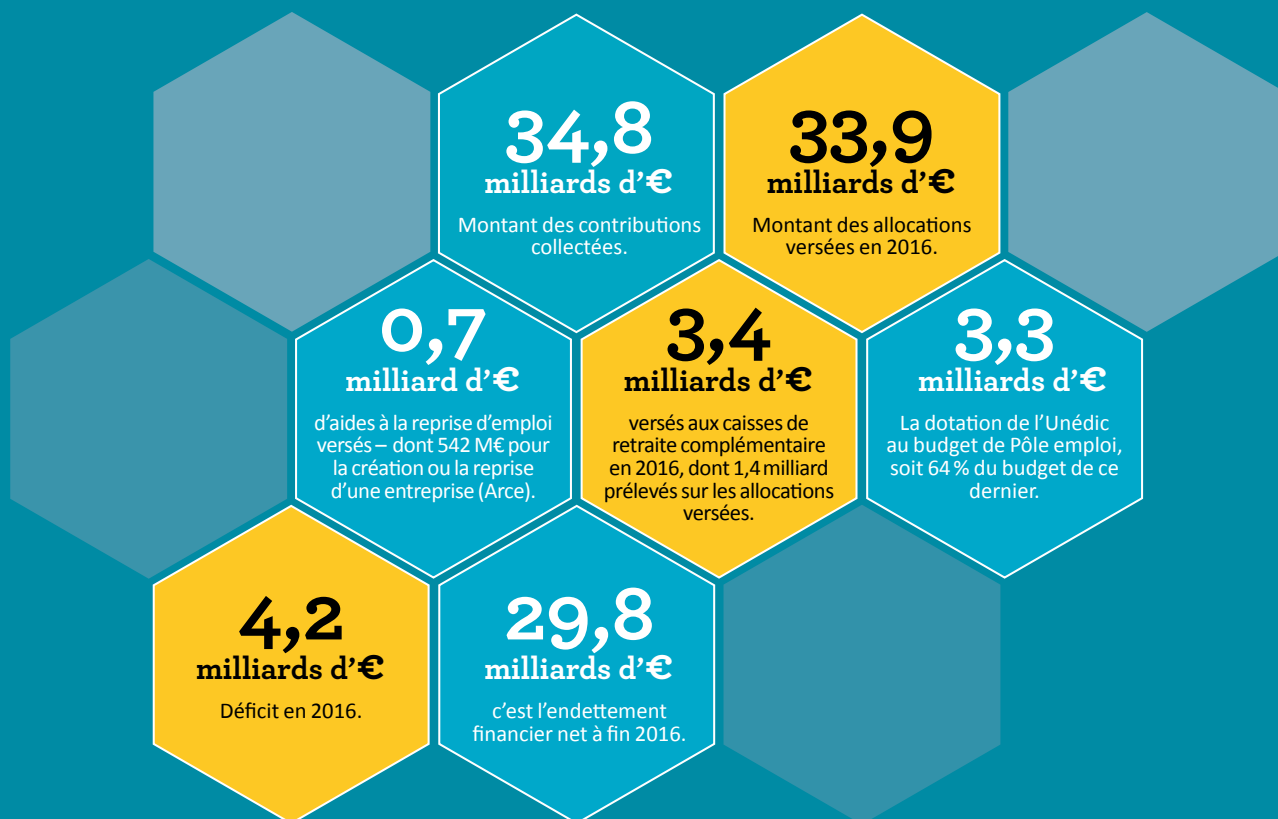
72%

de l'ancien salaire net, c'est en moyenne ce que représente l'allocation nette perçue.

1 010 €

C'est le montant de l'allocation moyenne nette par mois.

RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC



UNE CONVENTION TRIPARTITE QUI PORTE SES FRUITS

L'évaluation à mi-parcours de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi pour 2015-2018 laisse apparaître des résultats encourageants dans l'accompagnement des chômeurs et des employeurs.



Les principaux chantiers envisagés ont été engagés et les premiers effets sont déjà perceptibles.

C'est en substance la conclusion de l'évaluation de la convention, réalisée à mi-parcours par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF). La convention, signée pour quatre ans le 18 décembre 2014, prévoit notamment un accompagnement renforcé des chômeurs en ayant le plus besoin et, pour les entreprises, la mise en place d'une offre de services renforcée pour les employeurs les plus concernés (TPE/PME, secteurs en tension). L'évaluation à mi-parcours, rendue publique en mars 2017, a porté sur quatre thèmes : les premiers effets du nouveau parcours du demandeur d'emploi ; la mise en place de l'accompagnement intensif ; le déploiement de l'offre de services aux entreprises ; le développement des services digitaux de Pôle emploi.

Des progrès sur l'indemnisation

Pour plus de 94 % des demandeurs d'emploi, le premier paiement a lieu dans les délais, tandis que la qualité de traitement des dossiers s'est accrue significativement. Quant à la satisfaction des demandeurs d'emploi sur les informations concernant leurs allocations, l'objectif fixé à Pôle emploi est quasiment atteint en 2016. Forts de ces constats, dans un contexte de dématérialisation et d'automatisation des demandes d'allocations, les signataires de la convention tripartite souhaitent davantage personnaliser le suivi de l'indemnisation, pour apporter des

réponses toujours plus pertinentes aux demandeurs d'emploi.

Plus de temps pour l'accompagnement

Le rapport note que « l'offre de services aux entreprises est désormais portée par 4 200 conseillers dédiés depuis juillet 2015 » ; que « le Nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE) a été généralisé au premier trimestre 2016 » ; que « le doublement des effectifs de l'accompagnement intensif a été réalisé dès le mois de février 2016 » ; et que « les lancements de nouveaux services numériques se succèdent depuis juin 2015 et la mise en ligne de l'Emploi Store ».

Le Nouveau parcours du demandeur d'emploi permet notamment d'« apporter des réponses aux principales difficultés identifiées dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi », insiste la mission conjointe en constatant que la diminution du temps consacré aux fonctions d'inscription et d'accueil des demandeurs d'emploi par les conseillers a permis de dédier davantage de temps à leur accompagnement. L'inscription et l'ouverture de droit étant dématérialisées et en voie d'automatisation, les questions d'indemnisation sont traitées en amont du premier entretien d'accompagnement. Le délai entre l'inscription et cet entretien a été sensiblement réduit.

Le redéploiement des moyens en direction des chômeurs en ayant le plus besoin (accompagnement intensif) a, de son côté, permis d'atteindre, en février 2016, l'objectif de doubler le nombre de chômeurs suivis de façon intensive – soit 460 000 personnes, initialement prévu fin 2017.

L'offre de services aux entreprises, portée désormais par des conseillers dédiés, obtient « une meilleure visibilité auprès des employeurs », constate le rapport, et « une nette amélioration de la satisfaction des entreprises ».

Quant aux nouveaux outils numériques, ils « permettent de développer l'autonomie des demandeurs d'emploi », affirme la mission d'évaluation, qui se félicite de la mise en place de la plate-forme Emploi Store, lancée en juin 2015. Celle-ci propose aux demandeurs d'emploi, en complément

IL FAUT AMÉLIORER ENCORE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI POUR UN RETOUR À L'EMPLOI DURABLE.

du travail des conseillers, des services pour les orienter dans leur recherche d'emploi, de formation et leur projet professionnel. Le rapport met toutefois en garde sur la nécessité d'« accentuer les efforts de pédagogie, tant en direction des agents que des demandeurs d'emploi, pour faciliter l'appropriation de ce nouvel outil » et d'accorder « une attention particulière à l'inclusion numérique » pour en « démultiplier les effets ».

Poursuivre les efforts

La mission conjointe Igas-IGF émet des recommandations sur les objec-



© JULIEN FAURE / PÔLE EMPLOI

tifs à atteindre en 2018, qui rejoignent les points d'attention de l'Unédic pour 2017 et 2018.

Il s'agit d'abord d'assurer aux demandeurs d'emploi un service fiable en termes d'indemnisation, avec une personnalisation du suivi. Il faut améliorer encore l'efficacité et la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour un retour à l'emploi durable, notamment à destination des personnes qui reviennent régulièrement en indemnisation. Le rapport d'évaluation rejoint également l'Unédic sur la nécessité de poursuivre l'enrichissement des services numériques en insistant sur l'inclusion numérique et l'accessibilité des services à l'ensemble des publics.

« Des améliorations rapides sont à portée de main pour consolider et amplifier les effets des réformes engagées », note le rapport. Il préconise pour cela d'augmenter encore les effectifs de demandeurs d'emploi suivis en accompagnement intensif; de mieux cibler l'accompagnement renforcé, notamment en direction des demandeurs d'emploi de longue durée; d'améliorer l'offre de services aux entreprises, en répartissant mieux les moyens entre les bassins d'emploi et en allégeant les charges administratives des conseillers Entreprise. ●

Il faut encore améliorer l'efficacité et la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour un retour à l'emploi durable (ici, un atelier de Pôle emploi sur les méthodes de recrutement par simulation à Garges-lès-Gonesse).



+29,5%

C'est la hausse du nombre de dossiers d'indemnisation déposés ou saisis via Internet en 2016.

QUALITÉ DE SERVICE

Le parcours du demandeur d'emploi à la loupe

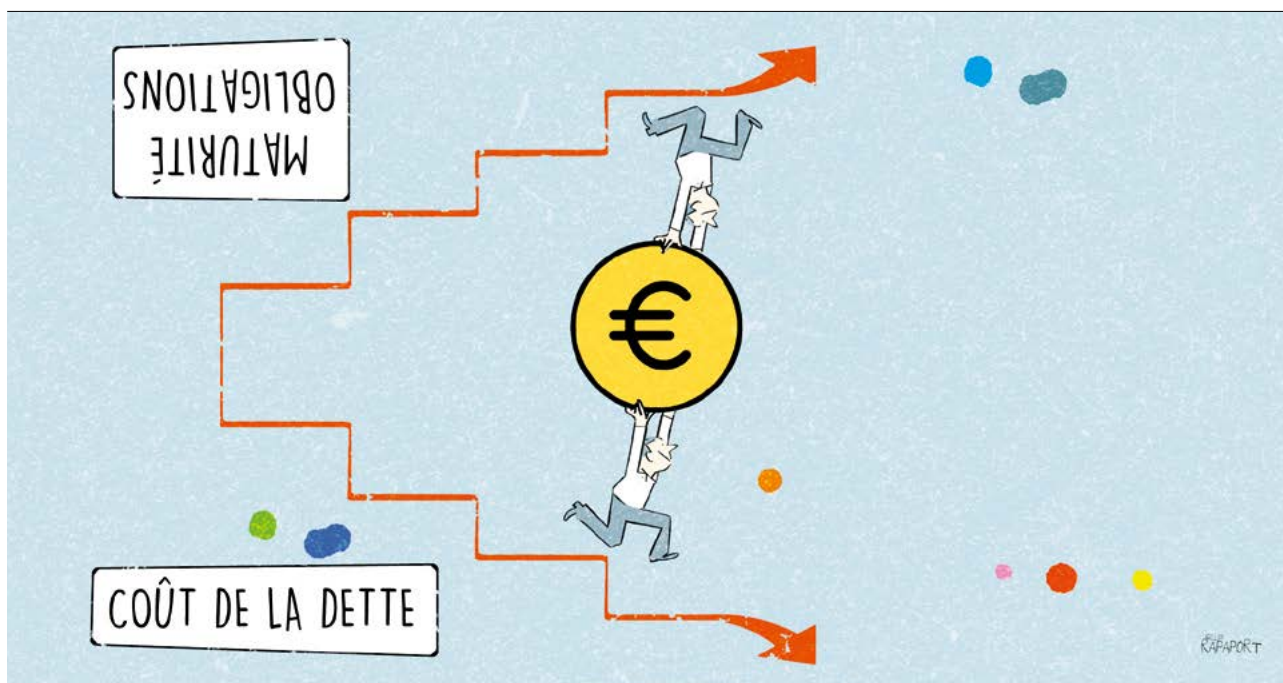
Conformément à sa mission de contrôle et d'audit des opérateurs, l'Unédic s'est intéressée, en décembre 2016, à l'étude des droits dans le cadre du Nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE), un programme de Pôle emploi visant à rendre l'inscription et la demande d'allocation plus simples, plus rapides, plus fiables, par la dématérialisation des process.

La mission d'audit (septembre à novembre 2016) s'est concentrée sur deux régions : les Hauts-de-France et le Grand Est. Objectifs : s'assurer du respect des règles de l'Assurance chômage lors du traitement des demandes d'allocation réalisées en ligne, en particulier pour les décisions prises de façon automatique sans l'intervention d'un conseiller. Cet audit a montré que l'étude des droits était globalement maîtrisée. Attentive à la qualité du service d'indemnisation délivré par Pôle emploi à travers des indicateurs de résultats, l'Unédic s'est préoccupée de l'incidence du NPDE sur les délais de décision et de paiement des allocations. À Pôle emploi, la dématérialisation du processus d'indemnisation s'est rapidement traduite par une hausse des entrées de dossiers : en 2016, le nombre de dossiers déposés ou saisis via Internet a augmenté de 29,5%. Les dossiers étant plus vite enregistrés, sans être pour autant complets, le taux de décision en moins de 15 jours a d'abord baissé au début du déploiement du NPDE. Le taux de premier paiement dans les délais s'est aussi légèrement dégradé sur l'année.

Depuis, les délais de décision se sont améliorés au premier trimestre 2017, et le taux de premier paiement dans les délais présente en moyenne un résultat supérieur à l'objectif fixé à Pôle emploi.

PROFITER DES TAUX D'INTÉRÊT BAS POUR ALLEGER LA CHARGE DE LA DETTE

L'Unédic a allongé à 15 ans la maturité de ses émissions obligataires garanties par l'État pour réduire le coût annuel des remboursements d'emprunts et tirer parti, sur le long terme, de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt.



Le défi n'est pas mince. Chaque année, l'Unédic doit garantir le bon fonctionnement financier de l'Assurance chômage afin de permettre aux partenaires sociaux d'assurer le versement des allocations aux demandeurs d'emploi. Une mission qui, depuis 2008, doit prendre en compte un contexte de faible croissance économique et de chômage durablement élevé. Le nombre de demandeurs d'emploi augmente, la masse salariale progresse peu : conséquence, les recettes du régime ne permettent pas de financer en totalité les allocations versées aux chômeurs, mais aussi les points de retraite complémentaire des allocataires, les aides

à la reprise d'emploi, la dotation de l'Unédic au budget de Pôle emploi et le coût de la dette. « Les dépenses de l'Unédic en 2016 se montaient à environ 39 milliards d'euros et ses recettes provenant des cotisations à près de 35 milliards d'euros. Le besoin en financement additionnel était de l'ordre de 5,5 milliards d'euros : environ 4 milliards de déficit et 1,5 milliard d'euros de remboursements obligataires », explique Philippe Eberschweiler, directeur financier. Pour assurer sa mission de financement, l'Unédic emprunte donc sur les marchés. Elle le fait en utilisant trois outils de financement simples, à taux d'intérêt fixe en euros : des obligations pour le long terme, des

titres de créance négociables de moyen terme et des billets de trésorerie pour couvrir ses besoins à court terme. « Notre stratégie financière en 2016 a été dominée par la possibilité donnée par le Conseil d'administration d'avoir une maturité plus longue sur nos emprunts obligataires et par le renforcement de notre programme d'emprunts à moyen terme », souligne le directeur financier.

Des obligations à 15 ans

En 2009, la maturité maximale des emprunts obligataires émis par l'Unédic était de 5 ans. Elle est passée progressivement à 10, 12 puis 15 ans en 2017. Objectif : profiter des taux d'intérêt bas sur le long

terme et augmenter la durée de la dette pour en réduire le coût annuel. « Pour un encours de 30 milliards d'euros de dette obligataire, l'amortissement annuel moyen atteint 3 milliards d'euros sur 10 ans, et seulement 2 milliards sur 15 ans », constate Jun Dumolard, responsable de la trésorerie. « Passer de 12 à 15 ans la durée maximale de nos emprunts nous permet de maîtriser nos annuités de remboursement et de limiter les risques de refinancement à taux élevés », ajoute Philippe Eberschweiler.

À noter que les emprunts obligataires émis chaque année par l'Unédic - 5 milliards d'euros en 2016 et 5 milliards en 2017 - bénéficient d'une garantie explicite de l'État. La dette obligataire (27,5 milliards d'euros fin 2017) doit, par ailleurs, être maintenue dans un encours maximal fixé par le Conseil d'administration de l'Unédic à 37 milliards d'euros en 2017 (contre 31 milliards en 2016).

Maturité de la dette accrue

Le programme d'emprunts à moyen terme (NEU MTN), qui ne nécessite pas la garantie de l'État, a de son côté été amplifié pour allonger la maturité moyenne de la dette. L'encours maximal du programme d'émission des titres négociables de moyen terme, mis en place fin 2014 pour refinancer une partie de la dette, a ainsi été porté à 6 milliards d'euros en 2016 avec une maturité maximale de l'émission augmentée à 6 ans, puis à 8 milliards d'euros pour une maturité de 7 ans maximum en 2017. L'encours effectif atteignait 4,8 milliards d'euros au 1^{er} mai 2017.



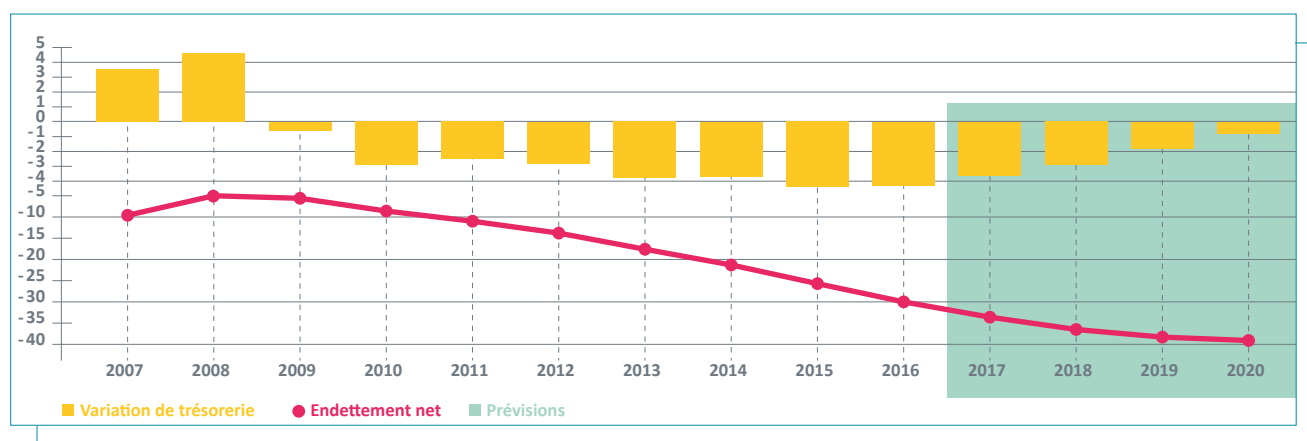
Quant au programme de financement à court terme (NEU CP - Commercial Paper) d'une durée maximale d'1 an, son encours maximal a été réduit de 12 à 10 milliards d'euros entre 2016 et 2017. L'émission des billets de trésorerie à taux fixe en euros permet de couvrir les besoins de trésorerie de l'Unédic, principalement liés aux décalages entre le prélèvement des cotisations et le versement des allocations par l'Assurance chômage. « La bonne gestion de cette réserve de liquidités, correspondant au minimum à 15 jours de décaissements, permet d'obtenir un excellent rating des agences de notation et de

bénéficier de taux très bas proches du taux de dépôt fixé par la BCE », précise Philippe Eberschweiler. À la fin de l'année 2016, le taux de financement moyen pondéré de la dette de l'Unédic est proche de 1%, et la maturité moyenne de 4 ans et 10 mois. Les nouveaux emprunts émis pendant l'année ont été réalisés avec des écarts de taux compris entre 0,13 et 0,18% avec les emprunts de référence de l'État français (Obligations assimilables du Trésor). Cet écart de taux situe la dette de l'Unédic parmi les plus demandées par les investisseurs sur le marché des émetteurs de dette comparables. ●

Une projection financière à 3 ans

Depuis 2015, l'Unédic produit un rapport annuel sur les perspectives financières de l'Assurance chômage avec des projections financières à un horizon de 3 ans. Ce rapport, destiné au Parlement et au gouvernement, répond à une obligation, prévue par la loi de finances pluriannuelle 2014-2019. Il comprend une analyse de l'effet de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur le solde de l'Assurance chômage. Le dernier rapport, adopté par le Bureau de l'Unédic du 21 juin 2017, porte sur la période 2017-2020. Il contient des projections financières à l'horizon 2020 et fait le point sur les déterminants de l'équilibre financier de l'Assurance chômage, un équilibre très sensible au contexte macroéconomique. Un ralentissement de la croissance se traduit en effet par une hausse du chômage, qui entraîne conjointement une hausse des dépenses d'allocations versées aux chômeurs indemnisés et une baisse des contributions au régime, creusant le déficit conjoncturel du régime. La part structurelle du déficit est estimée, elle, à environ 1,5 milliard d'euros par an en moyenne entre 2010 et 2016, hors charges d'intérêt. Les évolutions réglementaires issues de la convention d'assurance chômage 2017 devraient réduire ce déficit structurel de 930 millions d'euros par an en régime de croisière. Si la modification des règles communautaires organisant l'indemnisation chômage des travailleurs qui se déplacent entre plusieurs pays aboutissait, elle permettrait aussi à l'Unédic d'économiser 480 millions d'euros par an. Au final, la combinaison de ces deux mesures permettrait de réduire le déficit annuel de l'Unédic de 1,4 milliard d'euros, soit quasiment le niveau de son déficit structurel. La pérennité financière de l'Assurance chômage serait ainsi rétablie.

Variation de trésorerie et situation financière de l'Assurance chômage (en milliards d'euros)





Dans son rapport de janvier 2016, la Cour des comptes invite l'Unédic à poursuivre la sécurisation de sa gestion financière et de sa trésorerie.

© ELOMBARD - COUR DES COMPTES

L'Unédic vue par la Cour des comptes

L'Unédic « a su trouver sa place dans le nouvel ensemble créé par la loi de 2008 », affirme la Cour des comptes dans son relevé d'observations définitives remis au Bureau de l'Unédic en janvier 2016. La mission de contrôle de la Cour sur « l'Unédic et sa gestion de l'Assurance chômage » portait sur les exercices 2008 à 2014. Une période marquée par la fusion du réseau des Assédic avec l'ANPE créant Pôle emploi en décembre 2008. Dans ce contexte, **l'Unédic a su redéfinir sa mission et reconstituer une partie significative de ses compétences et expertises, constatent les sages de la rue Cambon**, en observant une bonne adaptation de la configuration de l'Unédic à ses missions, une organisation pertinente, une politique d'audit et de contrôle structurée, des procédures de refinancement adaptées pour garantir

la continuité de l'indemnisation dans le contexte de la forte augmentation du chômage indemnisé. Le rapport de la Cour des comptes pointe notamment la transposition à l'Unédic des principes de l'accord du 17 février 2012 sur la modernisation du paritarisme avec notamment une commission d'audit et de préparation des comptes et un audit de fin de mandat réalisé par un cabinet extérieur, suivi d'un plan d'action.

Sécuriser la gestion financière et la trésorerie

La Cour formule par ailleurs diverses recommandations notamment sur la responsabilité de gestion de l'Unédic en l'invitant à « poursuivre et achever la mise en œuvre des mesures destinées à sécuriser la gestion financière et la trésorerie ». Elle recommande, par exemple, à l'Unédic, de fixer un cadre à moyen terme pour s'assurer de

la soutenabilité du régime et proposer une trajectoire de désendettement.

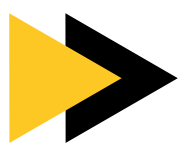
Réponse de l'Unédic : ce cadre a été fixé depuis 2015 avec la publication du rapport annuel portant sur les « Perspectives financières à trois ans de l'Assurance chômage », qui approfondit l'analyse des déterminants de l'équilibre financier de l'Assurance chômage. La Cour s'inquiète également du risque d'augmentation du coût de l'endettement en cas de hausse des taux d'intérêt. Réponse de l'Unédic : ce risque est couvert jusqu'en 2019 par la stratégie financière de l'Unédic qui repose sur trois objectifs :

garantir le paiement des allocations, financer la dette à moindre coût et protéger l'Unédic d'une remontée des taux d'intérêt. Cette stratégie prévoit ainsi des émissions réalisées à taux fixe et en euros et une maturité moyenne régulièrement allongée au cours des dernières années. ●

ZOOM

Les conclusions de l'audit de fin de mandat

Les instances de gouvernance de l'Unédic ont été renouvelées pour deux ans, le 28 janvier 2016. Un rapport d'audit externe de fin de mandat, réalisé par le cabinet EY, a été présenté au Conseil d'administration sortant. Ce rapport a d'abord constaté que l'organisation de l'Unédic permettait de remplir les missions qui lui sont confiées, soulignant le bon fonctionnement de ses instances et la qualité des informations fournies aux partenaires sociaux pour assurer la gestion de l'Assurance chômage. Il a ensuite formulé des recommandations sur la prescription et le déploiement des règles, dans une logique de complémentarité avec l'État et Pôle emploi ; sur la connaissance et la maîtrise des procédures opérationnelles et du système d'information de Pôle emploi, utiles pour la mission de contrôle et d'audit de l'Unédic ; et sur la formation des administrateurs.



EN BREF

INSTANCES PARITAIRES RÉGIONALES (IPR)

Une nouvelle donne territoriale

L'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, de la nouvelle carte des régions a fortement impacté le travail des Instances paritaires régionales (IPR), représentation des partenaires sociaux gestionnaires de l'Assurance chômage dans les territoires. La fusion de certaines régions en métropole s'est en effet accompagnée d'une réduction du nombre d'IPR, elles aussi fusionnées. Un nouveau règlement intérieur a par ailleurs attribué, en 2016, de nouvelles compétences aux instances paritaires infrarégionales, devenues décisionnaires sur les arbitrages de dossiers individuels d'allocataires et d'employeurs à l'échelon d'un ou de plusieurs départements. L'accompagnement de l'Unédic à l'égard des IPR s'est donc concentré en 2016 et début 2017 sur la formation des nouveaux membres au fonctionnement de l'Assurance chômage. L'Unédic les a également aidées à mettre en place une nouvelle organisation, pour que leurs interventions demeurent tout aussi efficaces sur un territoire élargi.



© AJ WATT/ISTOCK

PARTENARIAT

L'UNÉDIC S'ASSOCIE À LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

L'Unédic a décidé, en décembre 2016, d'apporter son soutien à la création d'une nouvelle chaire de recherche par l'École d'économie de Paris sur le thème du travail pour affiner la compréhension du marché du travail, des dynamiques d'emploi et du chômage par le financement de thèses. Cette nouvelle participation s'inscrit dans le droit fil de la politique de relations avec le monde universitaire et de la recherche engagée par l'Unédic depuis plusieurs années. Ces échanges se concrétisent par l'accueil de doctorants et le financement de thèses depuis 2013, la conclusion de partenariats avec des chaires de recherche et des écoles comme la chaire « Sécuration des parcours professionnels » depuis sa création en novembre 2012, l'Ensaie (École nationale de la statistique et de l'administration économique), Sciences Po, l'Ensaie (École nationale de la statistique et de l'analyse de l'information) et l'EHESS (École des hautes études en sciences sociales). Cette démarche comprend aussi l'association d'un comité scientifique aux travaux d'évaluation depuis 2015, et la mise à disposition de données pour les chercheurs (travailleurs transfrontaliers en Suisse, modulation des contributions, comportements en activité réduite...). L'Unédic entend ainsi sensibiliser et inciter la communauté scientifique à se saisir des problématiques liées à l'Assurance chômage. Elle souhaite aussi contribuer à une recherche sur le long terme pour concourir à de meilleurs diagnostics et approfondir les connaissances des évolutions en cours.



PATRICK LAROUTE,
responsable des relations avec les IPR à l'Unédic

© DR

Q R

« HARMONISER LE CADRE DE LA PRISE DE DÉCISION »

● L'organisation infrarégionale des IPR a-t-elle été modifiée du fait de la nouvelle cartographie des régions ?

Dans la plupart des régions, c'est le statu quo qui l'a emporté à l'exception de la région Occitanie où le nombre d'instances paritaires territoriales a été légèrement réduit par rapport aux anciennes régions. À l'automne, chaque IPR effectuera un bilan de sa nouvelle organisation. Il permettra d'envisager ou non

une évolution du nombre de ces instances territoriales.

● En quoi la fusion de certaines régions a-t-elle impacté le travail des IPR ?

Il a fallu accompagner le travail d'harmonisation du cadre de la prise de décision sur les dossiers individuels entre des régions qui, jusque-là, travaillaient de façon indépendante. Selon les régions, des avancées ont été constatées, mais il reste à les partager partout.

● Quels sont les principaux dossiers individuels sur lesquels les IPR doivent se prononcer ?

Deux sujets émergent. D'abord des demandes d'allocataires ayant démissionné, et qui sont susceptibles de percevoir une allocation chômage s'ils n'ont pas retrouvé de travail après un délai de 4 mois. Les décisions sont prises au cas par cas selon les efforts de reclassement de chaque demandeur d'emploi. En 2016, 44 000 dossiers ont été examinés, et 3 sur 4 acceptés. Ensuite, les demandes d'annulation partielle ou totale des indus réclamés par Pôle emploi aux allocataires. Au total, il y a eu 982 millions d'euros d'indus constatés en 2016 sur un total de 33,9 milliards d'euros d'allocations versées. Les demandes de remises de dette atteignaient 91 millions d'euros (pour 87 400 dossiers examinés par les IPR), et les remises de dette accordées ont porté sur 14,9 millions d'euros. Ces deux sujets ont nécessité une harmonisation du cadre de la prise de décision.

➤ EN BREF

INDEMNISATION

Mayotte se rapproche des règles du régime général

Aligner progressivement les droits à indemnisation à Mayotte sur le régime général d'ici à 2026 : tel est l'objectif que poursuit la convention relative à l'indemnisation du chômage dans l'archipel, signée par les partenaires sociaux le 24 mars 2016 et entérinée par un arrêté ministériel du 17 mai. La convention du 24 mars 2016, d'une durée de trois ans à compter du 1^{er} mai 2016, vise une meilleure couverture des chômeurs à Mayotte. Un millier de personnes supplémentaires pourraient ainsi bénéficier d'allocations – 300 demandeurs d'emploi avaient ouvert des droits en 2014 – dans un cadre financier équilibré, les contributions devant progresser en parallèle des dépenses d'allocations. La durée minimale de travail pour être indemnisé a été réduite de 9 à 6 mois et la durée maximale d'indemnisation est désormais calculée selon le principe général « 1 jour d'affiliation égale 1 jour indemnisé ». Elle ne peut dépasser 12 mois pour les moins de 50 ans et 24 mois à partir de 50 ans (au lieu de durées fixes prévues pour 3 tranches d'âge auparavant). L'allocation correspond à 70 % du salaire de référence pour les 3 premiers mois, puis à 50 % du salaire de référence. Le taux des contributions augmente progressivement sur 3 ans, à un rythme de + 0,5 point par an (dès le 1^{er} juillet). Il passe ainsi de 2,8 % à 3,3 % en juillet 2016, pour atteindre 4,3 % en juillet 2018. Dans le même temps, le plafond des salaires soumis aux contributions d'assurance chômage est relevé sur les 3 ans, à raison d'une augmentation de 50 % par an. Les règles à Mayotte se rapprochent également du règlement général de la convention d'assurance chômage pour le cumul allocation-salaire en cas de reprise d'activité et pour le calcul du différé spécifique en cas d'indemnités supra-légales. En revanche, ces nouvelles règles ne comprennent pas les droits rechargeables. Enfin, l'âge limite d'indemnisation est relevé à 62 ans pour prendre en compte les conditions d'accès à la retraite en vigueur dans le département.

24
MARS 2016

SIGNATURE
par les
partenaires
sociaux de la
convention du
24 mars 2016,
pour une durée
de 3 ans
à compter du
1^{er} mai 2016.

À Mayotte, un millier de personnes supplémentaires pourraient bénéficier d'allocations dans un cadre financier équilibré, les contributions devant progresser en parallèle des dépenses d'allocations.

INDUS

DÉLAI DE RÉCLAMATION ACCRU

Les dispositions relatives à la récupération des prestations indûment versées par Pôle emploi aux allocataires – les indus – ont été modifiées par décret, conformément à une disposition de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Désormais, le demandeur d'emploi dispose de deux mois pour former un recours gracieux préalable devant le directeur général de Pôle emploi, à compter de la date de notification de l'indu. La loi du 8 août 2016 (loi El Khomri) a par ailleurs autorisé Pôle emploi à procéder, pour le compte de l'Unédic, à la récupération des indus. En cas d'échec de cette procédure de récupération amiable, Pôle emploi peut désormais recourir à la contrainte pour la récupération des allocations d'assurance chômage.

DSN

UN CHANTIER EN COURS

La Déclaration sociale nominative (DSN), en cours de déploiement dans toutes les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2017, vise à regrouper, de façon automatique, en une seule déclaration mensuelle et dématérialisée, des données issues de la paie. Ces informations nécessaires à la gestion de la protection sociale des salariés sont transmises à tous les organismes et administrations concernés. La DSN remplace ainsi l'ensemble des déclarations périodiques ou événementielles et diverses formalités administratives adressées jusqu'à présent par les employeurs à plusieurs acteurs (CPAM, Urssaf, Agirc Arrco, organismes complémentaires, Pôle emploi, etc.). Les données transmises dans la DSN mensuelle sont donc le reflet de la situation d'un salarié au moment où la paie a été réalisée et des événements survenus dans le mois (maladie, maternité, fin de contrat de travail...). La DSN réduit les risques d'erreur et allège la charge de travail déclarative des entreprises. Ces données vont permettre à Pôle emploi de procéder à l'examen des demandes d'allocation chômage et de calculer le nombre de jours d'allocation chômage à verser quand un demandeur d'emploi exerce une activité rémunérée au cours du mois. L'Unédic est donc attentive à la qualité des données transmises à Pôle emploi via la DSN, car chaque déclaration est une base potentielle à l'ouverture d'un droit. Elle a sollicité en 2016 des arbitrages de l'État pour s'assurer que les informations sur les CDD d'usage et les contrats « courts » pouvaient être transmises dans les délais légaux de façon fiable afin d'indemniser les salariés concernés. Les solutions retenues seront intégrées à la DSN en janvier 2018 pour les CDD d'usage, et en janvier 2019 pour les contrats « courts ».





© KAU9 / ISTOCK

NOUVELLE DONNE SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

L'Unédic a documenté la hausse des contrats courts pour aider les partenaires sociaux à mieux appréhender la réalité du marché du travail et adapter les règles d'assurance chômage, explique Pierre Cavard, directeur des études et analyses.

En l'espace d'un peu moins de trente ans, le marché du travail en France a connu une évolution inédite, marqué par l'augmentation du nombre d'embauches en contrats courts et très courts et par la difficulté, pour une partie des demandeurs d'emploi, à trouver un contrat long. La dualité du marché du travail s'est donc accrue, avec d'un côté des actifs en CDI (Contrat à durée indéterminée) et de l'autre des parcours d'emploi de plus en plus fragmentés.

Cette évolution qui impacte fortement l'Assurance chômage a conduit l'Unédic à s'intéresser de près au phénomène pour le documenter. Un travail retracé notamment dans le dossier de référence de la négociation de février 2016, produit pour accompagner et éclairer les partenaires sociaux lors de la négociation de l'Assurance chômage et qui a abouti à la convention du 14 avril 2017. Dans ce document, l'Unédic analyse les caractéristiques du marché du travail français, dresse des comparaisons internationales, précise ce que

sont aujourd'hui les trajectoires d'emploi des allocataires sur une longue période (2005-2014) et s'intéresse au phénomène de la réembauche. « Jusqu'au début des années 1990, le marché du travail en France était assez simple, assez lisible, explique Pierre Cavard, directeur des études et analyses de l'Unédic. Le chômage était synonyme de transition. On était indemnisé par l'Assurance chômage le temps de retrouver un emploi en CDI. Il y avait un peu d'intérim, quelques contrats courts, mais peu de contrats très courts. On était alors

au chômage en début de vie active ou après la perte d'un CDI par licenciement et, à cette époque, l'Unédic était proche de l'équilibre financier.»

1,6 million de chômeurs travaillent tout en étant allocataires de l'Assurance chômage

À partir de 1992, les crises économiques successives et l'augmentation du chômage entraînent un déséquilibre financier que les partenaires sociaux tenteront de réduire, tandis que le marché du travail connaît des mutations. « Progressivement, on a vu apparaître le phénomène d'activité réduite avec des personnes au chômage qui ne retrouvent pas de contrats longs et qui sont donc amenées à accepter des contrats courts. Les règles d'indemnisation leur permettent de cumuler, sous certaines conditions, les allocations et les salaires de ces contrats, constate Pierre Cavard. Au début des années 1990, le phénomène concernait à peine 100 000 personnes chaque mois. Aujourd'hui, il en touche 1,6 million. » Conclusion : la structure de l'emploi a bougé. L'emploi industriel, qui privilégiait plutôt les contrats longs a diminué, tandis que l'emploi dans le secteur des services, qui propose souvent des contrats courts, voire très courts du fait de contraintes différentes, a beaucoup augmenté.

Certes, en termes d'emplois en cours, les CDI demeurent encore très largement majoritaires en France, représentant environ 85 % du volume des emplois contre 15 % pour les contrats courts. En revanche, si l'on regarde les pratiques de recrutement, le nombre d'embauches en contrats courts de moins d'un mois et très courts de moins d'une semaine a très fortement augmenté sur la période en termes de flux. « Cette évolution a évidemment précarisé la vie des personnes concernées. Ce n'est pas la même chose d'avoir un CDD d'un an ou 52 CDD d'une semaine en consacrant une



20%

c'est le taux de transition à 3 ans vers l'emploi permanent à temps plein. Un taux qui demeure faible en France.

partie de son temps à la recherche du contrat suivant», constate le directeur des études.

Prédominance des embauches en emplois courts

La multiplication des contrats à durée limitée n'est pas sans conséquence pour les finances de l'Assurance chômage, en particulier l'équilibre entre les recettes provenant des contributions et les dépenses d'allocations. Aujourd'hui, la moitié des allocataires de l'Assurance chômage entre en indemnisation après un CDD ou une mission d'intérim. Or, pour les personnes au chômage après une fin de CDD, le total des allocations versées est 3,3 fois plus élevé que les contributions perçues sur ces contrats. En outre, le phénomène est pérenne : la répartition de la masse des dépenses entre les différents motifs de fin de contrat de travail évolue relativement peu depuis près de vingt ans, et le poids des contrats de durée li-

mitée dans les dépenses d'allocation demeure stable, autour de 40 %.

Cette prédominance des emplois courts dans les embauches est d'autant plus préoccupante qu'en France les CDD constituent moins un tremplin vers l'emploi durable que dans d'autres pays européens : le taux de transition à 3 ans vers l'emploi permanent à temps plein demeure faible, de l'ordre de 20 %. Et au cours des vingt dernières années, le nombre d'embauches en CDD d'un mois ou moins a triplé, la hausse s'étant accélérée depuis le début des années 2000. Aujourd'hui, les CDD très courts représentent 69 % des embauches hors intérim, ce qui favorise l'augmentation des allers-retours entre emploi et chômage.

Des parcours d'emploi fragmentés

C'est pourquoi le rôle de l'Assurance chômage a sensiblement évolué. « Nous avons face à nous des personnes qui sont durablement dans des trajectoires précaires que Pôle emploi doit accompagner différemment », explique Pierre Cavard. Les contrats courts ne sont pas une caractéristique propre aux débuts de carrière mais peuvent désormais être occupés à tout âge. Le phénomène se double également de l'essor du temps partiel jusqu'à la fin des années 1990, surtout pour les

« CETTE ÉVOLUTION A ÉVIDEMMENT PRÉCARISÉ LA VIE DES PERSONNES CONCERNÉES. CE N'EST PAS LA MÊME CHOSE D'AVOIR UN CDD D'UN AN OU 52 CDD D'UNE SEMAINE »



© MACIEJ NOSKOWSKI / ISTOCK

En France, les CDD constituent moins un tremplin vers l'emploi durable que dans d'autres pays européens.

femmes. « L'accompagnement de ces allocataires nécessite une plus grande finesse d'analyse qu'autrefois, en mobilisant des techniques sophistiquées pour nous aider à comprendre le phénomène, insiste Pierre Cavard. Il y a aujourd'hui environ 1,6 million de personnes qui sont à la fois salariées et chômeurs au cours du même mois, et pour la moitié d'entre elles une partie de l'allocation chômage s'ajoute au salaire. » Certains de ces allocataires alternent durablement épisodes de chômage et contrats courts, avec une fragmentation croissante et durable de leurs parcours d'emploi.

Analyser les trajectoires

Pour tenter d'y voir clair, l'Unédic a étudié ces parcours sur les quinze dernières années. « Il s'agit d'aider les partenaires sociaux à comprendre toujours mieux la réalité du marché du travail pour faire en sorte que les règles soient adaptées et bien calibrées et pour que les personnes concernées soient accompagnées efficacement par Pôle emploi », justifie Pierre Cavard. Les études menées montrent ainsi que sur la totalité des personnes indemnisées par l'Assurance chômage au moins un jour en 2011, seuls 43% ont occupé majoritairement des CDI ou des contrats d'au moins 10 mois sur la période 2005-2014. Sur 10 ans,



69%

des embauches hors intérim sont réalisées en CDD très courts.

PIERRE CAVARD
directeur des études et analyses de l'Unédic

Q R



© JÉRÔME PRÉBOIS

« LA COMPLEXITÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL EXIGE UNE CERTAINE TECHNICITÉ POUR MENER À BIEN NOS MISSIONS »

● À quoi servent vos études et analyses ?

PIERRE CAVARD — Nous intervenons en amont et en aval de l'action des partenaires sociaux. D'abord, nous les aidons à affiner leur diagnostic, puis lors des négociations, nous leur indiquons mesure par mesure combien coûteraient les mesures qu'ils envisagent, et combien de personnes seraient concernées. Après la conclusion d'un accord, nous estimons ensuite l'impact des mesures négociées sur les publics concernés et sur l'équilibre financier de l'Assurance chômage. Puis vient le temps de l'évaluation.

● Quelle est l'importance de cette mission d'évaluation ?

P. C. — Nous jouons un rôle particulier dans l'évaluation des dispositifs décidés par les partenaires sociaux, comme l'aide à la reprise ou la création d'entreprise ou les droits rechargeables. Nous les étudions pour savoir ce qu'ils produisent, si les résultats sont conformes aux effets souhaités par les négociateurs. Nous regardons quelles sont les populations concernées et vérifions la justesse des anticipations financières. C'est d'autant plus important aujourd'hui que, dans certains dispositifs, le demandeur d'emploi peut opérer un choix - droit d'option et création d'entreprise. Ils sont donc plus difficiles à chiffrer a priori. Notre mission d'évaluation se déroule sans contrainte, en lien avec les valeurs de transparence, de neutralité et d'objectivité portées par l'Unédic. C'est aussi un effet de la méthode paritaire où les phases de diagnostic et de décision sont distinctes.

● Pourquoi avoir créé un comité scientifique ?

P. C. — Nous avons créé en 2015 un comité scientifique avec des personnalités extérieures, qui se réunit tous les trimestres et nous aide à élaborer nos projets d'évaluation pour garantir nos méthodes et la neutralité des résultats. Le marché du travail est devenu complexe, ce qui exige de notre part une certaine technicité pour mener à bien nos missions. Il faut une réelle qualité des données, une grande précision, pour mener des études pertinentes sur les trajectoires individuelles par exemple. Il faut trouver le bon niveau de recul sur les sujets, au niveau du secteur, des régions, des métiers, des types de contrats. Cela suppose de travailler sur un temps long grâce à des partenariats avec le monde universitaire, comme nous l'avons fait sur la réembauche.

● Vous évaluez les dispositifs mis en place mais vous pouvez également en simuler de nouveaux, comment ?

P. C. — Nous avons développé un outil de simulation à partir d'une base de données des périodes d'emploi sur les six dernières années, constitué à partir du Fichier national des allocataires. Cet outil baptisé Télémac nous permet de simuler une nouvelle réglementation d'assurance chômage, ce qu'elle coûterait, combien de personnes elle concernerait en analysant la combinaison des mesures, leur montée en charge, les éventuelles non-prises en charge qu'elles génèrent et les caractéristiques des personnes concernées. C'est un outil puissant conçu pour l'aide à la décision des partenaires sociaux.

la majorité de ces personnes a donc occupé essentiellement des emplois de moins de 10 mois, en alternant plus ou moins fréquemment activité et périodes de chômage (indemnisé ou non) : 16 % ont perdu un CDI puis, après une période de chômage, repris des emplois de courte durée ; 12 % sont dans la situation contraire où après avoir enchaîné des contrats courts sur une longue période, elles ont fini par obtenir un emploi plus stable, et enfin 30 % environ n'ont jamais occupé d'emploi de plus de 10 mois au cours de ces 10 dernières années. Lorsqu'on interroge les allocataires

qui reprennent des emplois à durée limitée, nombreux sont ceux qui souhaiteraient retrouver un emploi durable, et pour ce faire bénéficier d'un accompagnement plus adapté à cet objectif et à leur disponibilité.

« Regarder les trajectoires permet de mieux réfléchir à la manière d'accompagner les gens, reprend Pierre Cavard. Une personne qui s'inscrit à Pôle emploi et qui est au chômage depuis 1 mois peut être un jeune diplômé qui vient de terminer ses études, un salarié licencié après 20 ans passés dans la même entreprise ou quelqu'un qui, tous les

2 mois, est au chômage pour 1 mois. On ne peut pas accompagner ces trois personnes de la même manière, elles n'ont pas les mêmes attentes, la même employabilité. Il faut donc des prestations calibrées qui nécessitent une réelle connaissance des parcours et pas juste de la situation. Le traitement statistique des parcours et l'analyse des données permettent de constituer des groupes homogènes et de révéler ainsi des publics qui ont des problématiques diverses en termes d'emploi et de revenus », conclut le directeur des études de l'Unédic. ●

3 embauches sur 4 en contrats courts se font chez un ancien employeur pour un volume de travail limité

La majorité des embauches en contrats de moins d'1 mois sont en fait des réembauches du même salarié chez le même employeur. **Selon une étude de l'Unédic, la réembauche est ainsi devenue aujourd'hui une pratique courante.**

Face à l'augmentation du nombre de contrats courts dans le flux des emplois, l'Unédic a conduit un travail de recherche pour identifier les facteurs de cette évolution. « Nous avons cherché à savoir dans quelle mesure une même personne contractualisait avec le même employeur au fil du temps, s'interroge Pierre Cavard, directeur des études de l'Unédic. Et nous avons constaté que plus le contrat était court, plus on était en présence d'un phénomène de réembauche, la majorité des embauches en contrats courts se faisant chez un ancien employeur. »

69 % des embauches hors intérim se font chez un ancien employeur

L'étude réalisée par Hélène Benghalem, doctorante à l'Unédic, rattachée au laboratoire du Crest (Centre de recherche en économie et statistique), sur la base des contrats de travail renseignés dans le Fichier national des allocataires (données Unédic/Pôle emploi), a porté sur les embauches hors intérim. Ses conclusions publiées en janvier 2016 montrent que la réembauche est devenue aujourd'hui un mode de recrutement

courant. Ainsi en 2012, plus des deux tiers des embauches hors intérim se sont faites chez un ancien employeur (69 %), contre 46 % en 1995. Et si 75 % des embauches en CDD sont des réembauches, cette part est plus élevée parmi les contrats courts puisque 84 % des embauches en CDD d'un mois ou moins ont lieu chez un ancien employeur.

Une pratique répandue mais concentrée sur peu de personnes

Les secteurs concernés par les CDD d'usage concentrent 60 % de la réembauche. Le phénomène est en forte progression depuis le début des années 2000 dans des secteurs économiques non concernés par la pratique du CDD d'usage, en particulier dans l'hébergement médico-social, les activités pour la santé humaine (hôpitaux...) et les services relatifs aux bâtiments (entretien, nettoyage, aménagement paysager...).

Et si la réembauche semble être une pratique de plus en plus répandue, elle se concentre sur un nombre limité de personnes : dans l'ensemble, 38 % des personnes embauchées en 2012 ont connu au moins une réembauche au cours de l'année, mais la moitié de la réembauche se concentre sur 3 % des personnes embauchées.

Cette pratique représente par ailleurs un faible volume de travail, entre 3 % et 5 % de l'ensemble des heures de travail effectuées

en 2012, car elle est essentiellement réalisée en contrats courts.

Des relations de travail suivies

L'Unédic a mené des travaux pour décrire les relations de travail entre un salarié et un employeur. Elle s'est intéressée aux personnes ayant travaillé en 2013 et dont l'emploi a été utilisé pour l'ouverture d'un droit à l'Assurance chômage, avec des contrats de travail de moins d'1 mois (hors intermittents du spectacle et missions d'intérim).

À partir de ces informations, l'Unédic a identifié et caractérisé plusieurs types de relations de travail, dont les relations de travail suivies qui se caractérisent par des réembauches successives de la même personne par le même employeur, sur des contrats de courte durée, au cours d'une période d'une durée significative. **L'étude montre que les deux tiers des contrats de travail de moins d'1 mois sont ainsi réalisés dans le cadre d'une relation de travail suivie, mais que le volume d'heures de travail reste faible** (0,5 % du volume total d'heures salariées). Les relations de travail suivies concernent majoritairement des femmes et plus souvent les jeunes, tous sexes confondus, de moins de 25 ans. À noter que 35 % des relations suivies sont quasi exclusives pour le salarié, et dans ce cas, elles représentent plus de 75 % de son volume de travail. Enfin, l'importance des relations de travail suivies varie sensiblement selon le secteur d'activité. ●

ÉVALUATION: LES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE À LA LOUPE

Pour évaluer les effets de la convention 2014 d'assurance chômage, des indicateurs ont été élaborés. Ils mettent en évidence la baisse du nombre d'allocataires en fin de droit et la hausse du pourcentage de demandeurs d'emploi indemnisables.

Évaluer les effets des décisions prises pour nourrir les réflexions futures : c'est un des principes clés qui guide les partenaires sociaux qui ont confié à l'Unédic l'évaluation des effets des règles de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014. Cette convention avait pour ambitions premières la sécurisation des parcours professionnels (par la diminution des fins de droits et une meilleure couverture des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire la part des personnes indemnisables parmi celles qui sont inscrites à Pôle emploi), un accroissement du retour à l'emploi et une amélioration du solde de l'Assurance chômage. Ce sont donc ces trois objectifs qui sont principalement visés par l'évaluation conduite par l'Unédic, sous la responsabilité de son Bureau, avec l'appui d'un comité scientifique pluridisciplinaire.

Les résultats de ces travaux pluriannuels, régulièrement rendus publics, portent sur trois axes : d'abord les droits rechargeables et le cumul allocation-salaire; ensuite le différé spécifique qui s'applique lorsqu'un salarié perçoit des indemnités supra-légales à la rupture de son contrat de travail; enfin la modulation des contributions patronales à l'Assurance chômage appelées à disparaître (majoration pour les CDD dont la durée est inférieure ou égale à trois mois; exonération temporaire pour l'embauche en CDI de salariés de moins de 26 ans).

Une évaluation qui va évoluer avec la convention 2017

Le chantier d'évaluation de la convention 2014 utilise divers outils et mé-



ZOOM

Un exercice complexe et exigeant

Le comité scientifique a dressé un premier bilan du déroulement de l'évaluation lors du Bureau de l'Unédic le 29 mars 2017. Il a pointé la difficulté qu'il y a à identifier les effets propres de chaque mesure, les dispositions de la convention 2014 interagissant entre elles et induisant potentiellement des effets de comportement. Il a, par ailleurs, insisté sur le fait que cet exercice d'évaluation d'un ensemble de mesures, par nature complexe dans un contexte conjoncturel en perpétuelle évolution, se compliquait en raison des changements multiples mis en œuvre au même moment. « L'effet propre d'un changement de règles est ainsi difficilement repérable, encore moins quantifiable », explique le comité scientifique qui note néanmoins que « l'évaluation peut [...] permettre de décrire et décrypter les mécanismes et les comportements [...] en vue d'en tirer des enseignements pour les décisions à venir ». Au final, il insiste sur la nécessité d'avoir suffisamment de recul pour observer les effets de la convention sur les comportements une fois que la montée en charge des différents changements réglementaires sera terminée. Il insiste par ailleurs sur le fait que la démarche d'évaluation doit pouvoir mobiliser des données externes, autres que le seul Fichier national des allocataires (FNA) de Pôle emploi et de l'Unédic, qui ne permet pas de mesurer correctement le taux de retour à l'emploi, ni d'apprécier la qualité des emplois retrouvés. Il encourage donc la mission d'évaluation à réaliser des appariements entre données existantes, en puisant notamment dans les DADS (Déclaration annuelle de données sociales) de l'Insee et les DPAE (Déclarations préalables à l'embauche) de l'Acoss.



CUMUL ALLOCATION-SALAIRE

1,6 million d'allocataires travaillent chaque mois en moyenne, en 2016.

854 600 bénéficiaires du cumul allocation-salaire chaque mois, soit 53 % des allocataires en emploi.

DROITS RECHARGEABLES

668 800 rechargements de droits.

640 000 personnes ont rechargé leur droit aux allocations en 2016, de 10 mois en moyenne.

thodes — approches quantitatives et qualitatives, analyses descriptives et études d'impact — pour apprécier *in fine* les effets des mesures sur la situation des bénéficiaires de l'Assurance chômage à long terme. Il combine notamment des indicateurs trimestriels de suivi de la mise en œuvre des principales règles issues de la convention 2014 et des analyses descriptives préalables à la négociation de 2016. Avec la convention 2017, ces indicateurs restent utiles pour suivre les mesures introduites depuis 2014 comme les droits rechargeables et les règles simplifiées de cumul entre allocation et salaire. Ils seront complétés et adaptés pour suivre les changements de règles issus de la convention 2017. Le programme d'évaluation sera d'ailleurs redéfini et mis à jour pour intégrer cette convention.

Recul des fins de droits

Concernant les droits rechargeables, les travaux d'évaluation concluent que la convention 2014 a bien eu pour effet, comme attendu, une baisse rapide, dès la fin de l'année 2014, du nombre d'allocataires atteignant la fin de droit (-21 % au 4^e trimestre par rapport au 4^e trimestre 2013). Au 1^{er} semestre 2015, ils étaient à nouveau en recul de 10 % à 15 % par rapport à l'année précédente du fait des

premiers rechargements de droits. Et, au 4^e trimestre 2016, ces fins de droits se sont stabilisées à un niveau inférieur d'environ 60 000 par rapport à la situation d'avant la convention 2014, tandis que 181 000 ouvertures de droits étaient des rechargements (environ 60 000 par mois), dont 27 % faisaient suite à un précédent rechargement. Globalement, environ 190 000 allocataires sont arrivés en fin de droit au 4^e trimestre 2016 (soit 63 000 chaque mois) contre une moyenne trimestrielle de 250 000 fins de droits environ (soit 83 000 chaque mois) avant l'entrée en vigueur des droits rechargeables.

Un taux de couverture qui progresse à 59,6 %

Dans le même temps, le taux de couverture de l'Assurance chômage (la part des personnes ayant un droit ouvert à l'Assurance chômage parmi les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi) s'est stabilisé autour de 55 % dès la fin 2014, alors qu'il était en baisse depuis plusieurs années, puis il a crû pour atteindre 59,6 % fin 2016. L'assouplissement des conditions de cumul allocation-salaire pour un allocataire qui reprend une activité en cours d'indemnisation a en effet conduit à l'augmentation du nombre d'allocataires indemnisés, dès la fin

de 2014, et à la baisse du nombre d'allocataires non indemnisés parmi ceux qui travaillent. De même que les droits rechargeables ont permis à de nombreuses personnes de prolonger leur indemnisation.

Au 4^e trimestre 2016, en moyenne chaque mois, environ 1,57 million d'allocataires ont travaillé (à rapporter aux 3,4 millions de personnes indemnisables) soit une augmentation nette (+ 126 000) par rapport au 4^e trimestre 2015 qui en comptait 1,44 million. En outre, 40 % des allocataires qui occupent un emploi travaillent entre un mi-temps et moins d'un plein temps au cours du mois. Leur nombre est également en augmentation : de 588 000 au 4^e trimestre 2015, il est passé à 628 000 au 4^e trimestre 2016.

Enfin, le nouveau mode de calcul du différé spécifique pour indemnités supra-légales (ISL) de rupture, limité à 180 jours, a mécaniquement fait augmenter la durée moyenne de différé pour les nouveaux entrants. Mais c'est surtout une baisse du nombre d'allocataires concernés par des ISL que mettent en évidence les premiers travaux d'évaluation de la convention et qui s'explique sans doute par une amélioration de la conjoncture, donc une diminution du nombre de licenciements économiques. ●

ZOOM

Construire un lien direct avec les demandeurs d'emploi

L'Unédic a mis en place début 2016, avec l'appui de l'institut Harris interactive, un panel d'allocataires en ligne. Ce panel communautaire réunit environ 2 000 personnes volontaires. Il intervient en complément des études statistiques et qualitatives conduites par ailleurs. La démarche vise à comprendre les attentes, comportements et perceptions des demandeurs d'emploi. Ce canal régulier et direct de remontée d'information et de compréhension des expériences et attitudes liées au chômage et à l'indemnisation permettra à terme d'alimenter les réflexions pour faire évoluer l'Assurance chômage. Les participants s'expriment sur un forum de discussion, participent à des tests de connaissance et à des enquêtes conçues avec l'appui du comité scientifique de l'Unédic. Il s'agit à la fois d'entendre les points de vue des demandeurs d'emploi tant sur des sujets qu'ils évoquent spon-



tanément qu'en réponse aux sollicitations de l'Unédic. En 2016, les participants ont ainsi pu témoigner sur la mise en route de leurs allocations, la reprise d'emploi ou leurs besoins d'information. En 2017, quatre axes d'exploration ont été retenus : éclairer des thèmes en lien direct avec les missions et préoccupations de l'Unédic (comme, par exemple, la reprise d'activité et les trop-perçus) ; solliciter l'avis des demandeurs d'emploi sur des contenus pédagogiques ou des informations juridiques qui leur sont destinés, notamment pour s'assurer de la compréhension des règles et améliorer l'information sur l'indemnisation ; suivre l'évolution dans le temps de thèmes comme le vécu de l'inscription à Pôle emploi et de l'indemnisation ; enfin, explorer le vécu du chômage en général (par exemple : l'information dans la recherche d'emploi, le vécu de la formation).

LE CSP ACCÉLÈRE LE RETOUR À L'EMPLOI DURABLE

Le Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) version 2015 accélère un retour à l'emploi durable des salariés licenciés pour raisons économiques. Ce dispositif a été prolongé jusqu'au 30 juin 2018.

Le CSP (Contrat de sécurisation professionnelle), ça marche ! La preuve : un premier bilan du dispositif mis en place par les partenaires sociaux en février 2015 pointe, vingt mois plus tard, un effet globalement positif sur les reprises d'emploi.

Selon les données présentées au Bureau de l'Unédic en octobre 2016 et en février 2017, le reclassement durable des adhérents au CSP 2015 s'est en effet amélioré de 10 points par rapport au dispositif antérieur créé en 2011. Douze mois après leur adhésion au dispositif, 39 % des demandeurs d'emploi étaient sortis des listes de Pôle emploi en 2015 contre 30 % dans le cadre du CSP 2011. Des chiffres qui confortent l'objectif prin-

cipal du CSP - obtenir des retours à l'emploi durable plus rapides et plus nombreux - avec la création d'une meilleure articulation entre formation, reconversion et retour à l'emploi. Ce même bilan indique ainsi que le recours à la formation parmi les entrants en CSP a baissé depuis 2015 (de 36 à 25 %), ce qui traduit un nouvel équilibre entre retour à l'emploi et formation, tandis que les périodes d'emploi se concentrent toujours sur les trois premiers mois d'adhésion au dispositif.

En 2016, chaque mois, en moyenne, 12 % des adhérents travaillent pendant leur CSP, contre 10 % en 2014. À l'époque, le travail rémunéré en cours de CSP n'était possible qu'à partir de 15 jours. Cette exigence a été ramenée à 3 jours en 2015.

74 000

bénéficiaires
du CSP chaque
mois en 2016.



2

Md€

versés
et

166

M€

de prime de
reclassement
en 2016.

Un dispositif performant pour le retour à l'emploi

Cofinancé par l'État et l'Unédic, le CSP, s'adresse à des salariés licenciés économiques d'une entreprise de moins de 1 000 personnes ou d'une entreprise en redressement ou liquidation judiciaire sans condition d'effectif. Ils adhèrent volontairement au contrat. À la clé, le versement d'une Allocation de sécurisation professionnelle (ASP) dont le montant est égal à 75 % du salaire brut, sans aucun différé d'indemnisation ; un accompagnement renforcé, sous forme de suivi individualisé, par Pôle emploi et des opérateurs privés de placement ; et le versement d'une prime de reclassement équivalente à la moitié des droits résiduels à l'ASP si l'allocation



© SILVIA JANSEN / ISTOCK

taire retrouve un emploi durable (CDI, CDD ou contrat de travail temporaire de plus de 6 mois) avant le 11^e mois de CSP.

Déjà, le dispositif créé en 2011 avait fait ses preuves. Une étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et de l'Unédic publiée en mars 2017, montre ainsi que 53 % des salariés licenciés pour motif économique entrés en CSP en avril ou mai 2014 occupaient 18 mois plus tard un emploi salarié ou avaient créé une entreprise. À caractéristiques individuelles similaires (âge, diplôme...), les bénéficiaires du CSP occupaient en outre plus souvent des emplois durables (CDI ou CDD

de plus de 6 mois) que les autres demandeurs d'emploi ayant retrouvé un travail. Ils avaient aussi plus souvent effectué une formation dans les 12 mois suivant leur inscription à Pôle emploi.

La prime de reclassement créée en 2015 a semble-t-il accéléré ce mouvement. Cette prime est versée en deux fois, à la demande des bénéficiaires : en 2015, 21 % des entrants en CSP entre février et juin ont perçu un premier versement dont le montant moyen était égal à 50 % de la prime totale, soit 3 300 euros brut. Et environ quatre bénéficiaires sur 10 perçoivent ce premier versement dans les 4 premiers mois de leur CSP. Plus de 90 % des bénéficiaires de la prime

**126 000**

licenciés économiques ont adhéré au CSP entre février 2015 et fin avril 2016, soit 9 000 entrants par mois environ.

80 %

des bénéficiaires avaient 2 ans d'ancienneté ou plus dans l'entreprise au moment de leur licenciement.

perçoivent également le second versement. Globalement, entre février 2015 et avril 2016, près de 20 000 personnes ont repris un emploi durable (CDD ou intérim de 6 mois ou plus et CDI) dans les 10 premiers mois de CSP et bénéficié d'un premier versement de la prime de reclassement. Compte tenu des bons résultats obtenus par le CSP 2015, les partenaires sociaux ont adopté un avenant à la convention du 26 janvier 2015 dont le terme était fixé au 31 décembre 2016, pour prolonger le CSP de 18 mois jusqu'au 30 juin 2018. Un bilan complet du dispositif sera réalisé d'ici à fin 2017 pour prendre en compte les résultats observables avant le terme de la convention en vigueur. ●

ZOOM

La prime de reclassement stimule la recherche d'emploi

À la demande de l'Unédic, l'institut Gatard et Associés a mené en septembre-octobre 2016 une enquête auprès de bénéficiaires du CSP et de licenciés économiques qui n'y ont pas adhéré. Cette étude qualitative avait pour but d'actualiser les connaissances sur le fonctionnement du CSP – motifs d'adhésion, déroulement du CSP, vécu des bénéficiaires, de leur adhésion à leur sortie du dispositif – en relation avec les règles introduites en 2015.

Le montant de l'allocation reste le motif principal d'adhésion au CSP malgré la baisse du taux de remplacement passé en 2015 de 80 à 75 % du salaire brut. Si l'accompagnement personnalisé reste un avantage déterminant, la formation n'est plus un critère majeur d'adhésion. La formation en cours de CSP est désormais traitée comme une chance à optimiser, au

service d'un projet professionnel clarifié. Le CSP est ainsi vécu par les bénéficiaires comme une démarche personnalisée, où ils pilotent leur parcours de manière active et plus agile. Les nouvelles règles et les aides à la reprise d'un emploi, comme la prime de reclassement, créent un contexte très favorable à la reprise d'activité en cours de CSP. La prime de reclassement apparaît incitative pour de nombreux stagiaires, et son attribution est souvent vécue comme une récompense tout en engendrant parfois un effet d'aubaine : certains ayant adhéré au CSP alors qu'ils avaient déjà un emploi en vue. L'enquête note également que si le dispositif semble avoir gagné en efficacité et en réactivité au démarrage, l'organisation du passage à l'allocation et l'accompagnement de droit commun demeurent un point faible.

COMPTE DE RÉSULTAT COMPARATIF (en millions d'euros)	2015	2016	ÉVOLUTION 2015-2016 EN %
Contributions principales	33 768	34 489	2,1
Contributions particulières	690	597	-
Autres produits	466	450	-
TOTAL DES PRODUITS TECHNIQUES	34 924	35 536	1,8
Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	-29 029	-29 672	2,2
Autres allocations	-2 940	-2 863	-
Aides au reclassement	-752	-723	-
Validation des points retraites	-2 043	-2 043	-
Contributions 10 % Pôle emploi	-3 242	-3 301	-
Autres charges	-765	-804	-
TOTAL DES CHARGES TECHNIQUES	-38 771	-39 406	1,6
RÉSULTAT DE GESTION TECHNIQUE	-3 847	-3 870	0,6
Résultat de gestion administrative	-29	-33	-
Résultat financier	-301	-324	7,5
Résultat exceptionnel	15	25	-
Impôt sur les sociétés	-3	-2	-
RÉSULTAT NET	-4 165	-4 203	-

LE COMPTE DE RÉSULTAT COMPARATIF

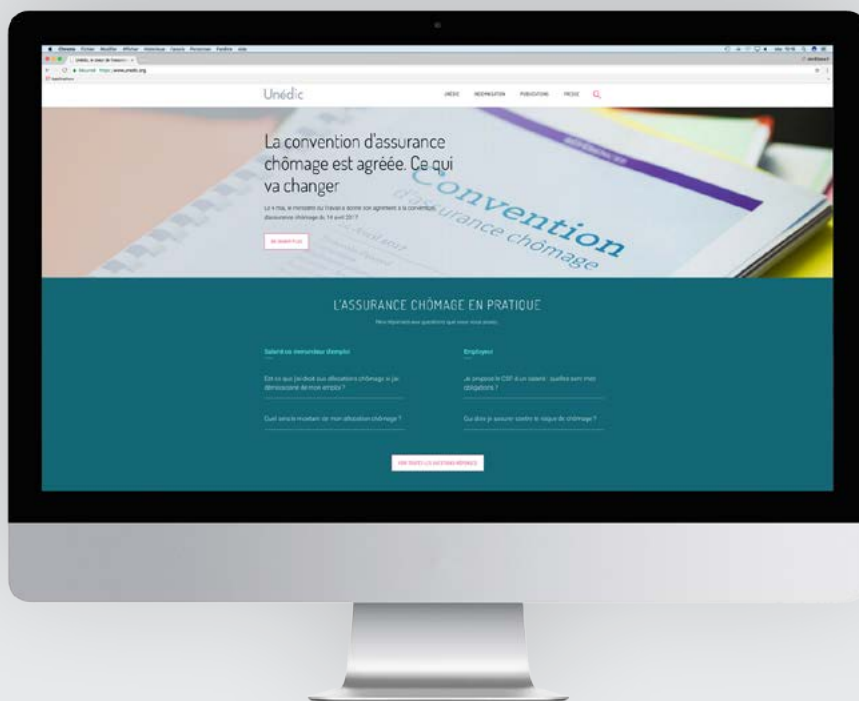
Le total des produits techniques progresse de 1,8% entre 2015 et 2016, du fait de l'évolution des contributions principales de 2,1%, sous l'effet de l'augmentation de la masse salariale affiliée en 2016. La croissance de l'effectif salarié de 1,1% en 2016 comparé à 0,1% en 2015 contraste avec la stabilité du Salaire moyen par tête (SMPT) de 1,4% en 2016 contre 1,5% en 2015. Les effets de la convention d'assurance chômage de mai 2014 se faisant progressivement sentir, l'évolution des charges de gestion technique de 1,6% entre 2015 et 2016 s'explique essentiellement par l'augmentation du nombre de jours indemnisés qui traduit la légère croissance sur un an du nombre moyen de demandeurs d'emploi indemnisés, liée en partie à l'accès élargi au cumul entre l'allocation chômage et le salaire, ainsi qu'à la montée en charge progressive des droits rechargeables. La différence entre les contributions, les allocations et les autres charges techniques hors contribution de Pôle emploi est déficitaire de 569 millions d'euros

en 2016, comparable à l'exercice 2015, soit 605 millions d'euros.

Après prise en compte de la contribution de l'Assurance chômage au fonctionnement de Pôle emploi (3,301 milliards d'euros), le résultat de gestion technique devient déficitaire à hauteur de 3,87 milliards d'euros, stable comparativement au déficit de 2015, à savoir 3,847 milliards d'euros. Après imputation du résultat de la gestion administrative de -33 millions d'euros, de la gestion financière de -324 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 4,203 milliards d'euros. Sur le plan du financement 2016 de l'Assurance chômage, il convient de souligner que, par arrêté du 4 février 2016, le ministre de l'Économie et des Finances, comme l'y autorise la loi, avait accordé la garantie explicite de l'État Français aux émissions d'emprunt obligataire lancées par l'Unédic en 2016 dans la limite de 5 milliards d'euros en principal, plus intérêts et frais. ●

NOUVEAU

Pour en savoir plus sur l'Assurance chômage 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

Suivez notre actualité sur

