



Décembre 2017

Assurance chômage

Socle de réflexion pour une concertation utile

Au cours des dernières années, le marché du travail n'a cessé d'évoluer, parfois de manière paradoxale : alors que la ventilation entre CDI, emplois à durée définie et activité non salariée reste stable, les trajectoires individuelles ne cessent de se diversifier, tout en pérennisant une forme de dualité. En parallèle, de « nouvelles formes d'emploi » apparaissent, et la multi-activité se développe. Enfin, à l'heure de la numérisation de l'économie, les métiers se transforment et les besoins en compétences et en qualifications évoluent.

L'Assurance chômage, en lien avec les politiques menées dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, se doit de prendre en compte les nouveaux enjeux posés par ces dynamiques de fond :

- comment mieux accompagner les demandeurs d'emploi vers un retour à l'emploi durable en tenant compte de la multiplicité des trajectoires professionnelles ?
- comment appréhender ces trajectoires et modérer le recours aux contrats très courts ?
- comment encourager et sécuriser les mobilités choisies ?
- comment aborder les actifs qui ne sont pas salariés ?
- comment définir des responsabilités claires pour un pilotage efficace ?

De par leur connaissance du fonctionnement du marché du travail au plus près des réalités de terrain, les représentants des employeurs et des salariés adaptent en permanence l'Assurance chômage à la situation sociale et économique du pays. Forts de leur engagement et de leur implication tant dans l'élaboration des règles d'indemnisation du chômage que dans la gestion responsable du régime, ils considèrent qu'il est nécessaire d'en poursuivre l'évolution.

Alors que le Gouvernement engage la concertation sur l'Assurance chômage, et notamment sur l'extension du champ de ses bénéficiaires, les organisations de salariés et d'employeurs, en responsabilité du régime depuis son instauration et dans le cadre de la délégation que la loi leur a conférée pour les salariés, ont exprimé leur volonté d'y prendre part de la manière la plus constructive possible. Elles souhaitent ainsi que les décisions qui seraient prises le soient sur la base d'un diagnostic et d'objectifs élaborés conjointement avec l'Etat, dans le cadre de réunions multilatérales rassemblant l'ensemble de ces acteurs, et pouvant conduire, si elles le jugent pertinent, à une négociation paritaire.

Ces dernières années, et encore plus depuis le début de la crise économique à la fin de l'année 2008, l'Assurance chômage a apporté la preuve de son utilité, de sa capacité à faire face à de nouveaux enjeux et de sa robustesse.

Son utilité découle de son caractère d'assurance sociale : en garantissant aux salariés qui perdent leur emploi un revenu en rapport avec les salaires perdus, elle apporte de la sécurité financière aux ménages et limite le risque qu'ils basculent dans la pauvreté.

Sa capacité d'adaptation découle à la fois de la connaissance pratique qu'ont les représentants des entreprises et des salariés ainsi que d'une analyse permanente des évolutions du marché du travail.

Enfin, si la robustesse financière du régime a été mise à l'épreuve par la durée de la crise, l'équilibre financier de moyen terme est à ce jour assuré et, bien que la dette atteigne un niveau historiquement haut, la charge qu'elle représente en termes d'intérêts financiers restera maîtrisée au cours des prochaines années.

Au moment où s'ouvre la concertation relative à l'Assurance chômage, les organisations syndicales et patronales souhaitent, par ce document, apporter le fruit de leur expérience, de leur diagnostic et de leur réflexion. Ce socle de réflexion élaboré collectivement précise donc les enjeux auxquels l'Assurance chômage doit faire face et pose les bases de réflexion sur les solutions possibles pour y répondre.

1. L'Assurance chômage face à de nouveaux enjeux

1.1. Une évolution paradoxale du marché du travail : les trajectoires professionnelles se diversifient, mais sans effet sur la prédominance du CDI

Entre les périodes de négociation, les organisations patronales et syndicales veillent à évaluer les résultats de leurs décisions tant sur le plan social que financier et à actualiser leur connaissance du marché du travail. Ainsi, la négociation de la convention d'assurance chômage d'avril 2017 a été précédée par l'organisation d'un diagnostic approfondi du marché du travail.

Les principales questions examinées ont porté sur les trajectoires professionnelles, la protection sociale des nouvelles formes d'emploi, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et leur formation, ainsi que sur les récentes évolutions et réformes du marché du travail dans d'autres pays européens. Ces sujets étaient documentés et présentés par différents intervenants (Unédic, France Stratégie, IGAS, COE, OFCE, économistes...).

La structure de l'emploi et celle des dépenses de l'Assurance chômage apparaissent stables au cours des dernières années

La structure de l'emploi s'avère particulièrement stable depuis 20 ans. La part des différentes formes d'activité n'a quasiment pas varié. Les contrats à durée indéterminée continuent de représenter près de 80 % de l'ensemble des actifs occupés. Ni les contrats à durée déterminée, ni l'activité non salariée ne présentent d'évolution significative. Ils rassemblent chacun environ 10 % de ces actifs.

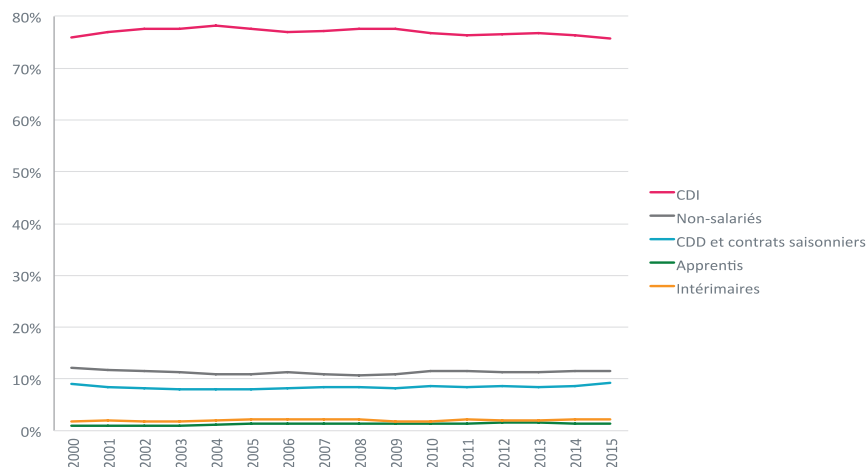
La répartition des dépenses du régime d'assurance chômage par motif de fin de contrat de travail est également assez stable. Pour les salariés en contrats de travail à durée limitée (CDD, intérim), le risque qu'ils soient sans emploi est, compte tenu de la nature du contrat, plus élevé que pour ceux qui ont des emplois plus stables. De ce fait, les dépenses d'indemnisation générées par ce type de contrat représentent 40 % du total.

En conséquence, les dépenses d'indemnisation pour les allocataires après une fin de CDD ou de mission d'intérim sont 3,2 fois plus importantes que les contributions perçues au titre de ces contrats. En revanche, pour les CDI, elles ne représentent que 60 % des contributions perçues. Ces ratios sont relativement stables sur les dix dernières années¹.

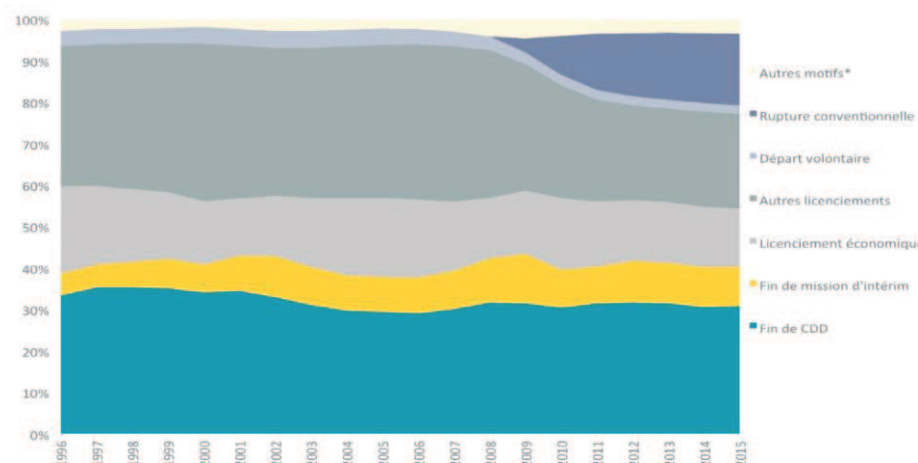
¹ Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage, 2016-2019 », septembre 2016.

Introduites mi-2008, les ruptures conventionnelles représentent désormais environ 17 % des dépenses d'indemnisation. L'évolution de la structure des dépenses de l'Assurance chômage montre que leur développement s'est effectué principalement en substitution des licenciements pour un motif autre qu'économique.

Part des différentes formes d'emploi dans l'emploi total, en %



Structure des dépenses de l'Assurance chômage par motif de fin de contrat, en %



Sources et champs : Insee, *Enquêtes Emploi, France métropolitaine, pour la répartition des différentes formes d'emploi dans l'emploi total ; Fichier national des allocataires (FNA), Pôle emploi/Unédic, France entière, hors « motif inconnu » d'ouverture de droit, pour la structure des dépenses.*

Note : les dépenses pour les contrats de sécurisation professionnelle sont incluses dans la catégorie « Licenciements économiques ».

* Les autres motifs incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pied temporaires à la suite d'une réduction d'activité.

Les trajectoires professionnelles sont cependant de plus en plus hétérogènes, générant certaines situations de précarité pour les personnes en situation de CDD ou de temps partiel

Une analyse des trajectoires des actifs met en évidence une dualisation croissante du marché du travail. Observés sur une période de 10 ans, 4 allocataires sur 10 ont des trajectoires emploi-chômage majoritairement constituées de contrats de durée indéterminée ou longue (> 10 mois)². Les 6 sur 10 restants présentent des trajectoires fragmentées entre chômage et contrats plus courts (< 10 mois). Ces trajectoires précaires sont de plus en plus durables, les opportunités pour accéder à un CDI ayant eu tendance à se réduire. Elles sont également plus souvent constituées de contrats de travail de courte durée. En effet, le nombre de contrats de travail de moins d'un mois a presque triplé au cours des 20 dernières années.

² Unédic, « Parcours d'emploi des allocataires de l'Assurance chômage », juillet 2015.

Parallèlement, le temps partiel s'est fortement développé : il représente 1 emploi sur 5 aujourd'hui, contre 1 emploi sur 10 il y a 30 ans. Les emplois à temps partiel sont occupés à 80 % par des femmes. Enfin il ne s'agit pas toujours d'une modalité choisie : 1 salarié à temps partiel sur 3 travaille ainsi faute d'avoir trouvé un temps complet.³

Enfin, de nouvelles formes d'activité se développent⁴, certaines dans le cadre du salariat, comme le portage salarial qui regrouperait environ 65 000 personnes⁵, d'autres dans le cadre du travail indépendant, notamment sous l'effet de l'essor des plateformes. Ce phénomène en expansion est difficile à mesurer car les activités concernées sont très hétérogènes et leurs contours difficiles à appréhender⁶. En France, on estime à 50 000 le nombre de personnes concernées par des emplois liés à des plateformes⁷ mais ce chiffre pourrait être supérieur à 200 000⁸. Ces formes d'emploi ne représentent donc pas à ce stade des volumes de travail importants, mais elles doivent conduire à s'interroger sur l'évolution de la relation de travail et les protections qui doivent lui être attachées.

L'ensemble de ces constats présentent de nouveaux défis qui interrogent l'Assurance chômage et qui doivent, plus globalement, amener à réfléchir à l'organisation du marché du travail. Ils ont déjà servi de cadre aux décisions les plus récentes des organisations patronales et syndicales en ce qui concerne l'Assurance chômage, mais l'évolution de celle-ci doit être poursuivie.

1.2. Améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi durable et faire reculer les phénomènes de précarité

L'Assurance chômage permet de sécuriser le revenu des personnes qui perdent leur emploi. Mais la sécurité sur le marché du travail nécessite aussi de l'accompagnement, voire de la formation.

Les évolutions du marché du travail ont pour conséquence une plus grande diversité des trajectoires des personnes bénéficiant de l'Assurance chômage. À côté des allocataires qui ont perdu un CDI et qui, souvent, mettront plusieurs mois pour se reclasser et peuvent risquer de perdre contact avec le marché du travail, d'autres, en nombre croissant, alternent de façon durable des périodes d'emploi et de chômage. Privilégiant l'emploi, ils ne disposent pas toujours du temps nécessaire pour construire un projet professionnel ni, dans des moments compatibles avec leur disponibilité, de l'accompagnement ou de la formation qui pourraient leur être nécessaires. Pôle emploi, dans le cadre des orientations fixées par la convention tripartite, a considérablement progressé dans sa capacité à personnaliser son offre de services. Ce mouvement doit se poursuivre en liaison avec le déploiement du CEP pour prendre en compte cette diversité de situations.

La formation peut, dans un certain nombre de cas, constituer un passage essentiel pour permettre le développement des compétences, des qualifications et la reconversion professionnelle. À ce titre, environ 250 000 allocataires (hors effet du plan 500 000) accèdent à la formation chaque année et les allocations qu'ils perçoivent pendant ces périodes représentent environ 1 Md€. L'efficacité du dispositif mérite toutefois d'être améliorée en lien avec la réflexion engagée dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle et la mise en place du « Programme d'Investissement Compétences ». Les progrès attendus concernent l'identification des besoins des entreprises et la mobilisation des formations adaptées pour les demandeurs d'emploi afin de réduire les délais d'accès à la formation et d'accélérer le retour à l'emploi durable.

³ Références : [Dares Analyse, mai 2017, « L'essor du temps partiel au fil des générations »](#) ; [Insee Première, « Une photographie du marché du travail en 2016 »](#).

⁴ [COE, Rapport sur l'Automatisation, numérisation et emploi : tome 1 « Les impacts sur le volume et la localisation de l'emploi », janvier 2017, tome 2 « L'impact sur les compétences », septembre 2017](#) ; [France Stratégie, « Nouvelles formes du travail et de la protection sociale des actifs », mars 2016](#) ; [« Les pluriactifs : quels sont leurs profils et leurs durées de travail », Dares Analyses, N°060, octobre 2016](#).

⁵ D'après la Fédération des entreprises de portage salarial.

⁶ [« L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques », Document d'études de la Dares, N°213, août 2017](#).

⁷ [Gazier B., Picart C. et Minni C. \(2016\), « La diversité des formes d'emploi », Rapport n° 142, Cnis. Voir aussi le rapport de l'IGAS établi par N. Amar et L.-C. Viossat \(mai 2016\) sur « Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale »](#).

⁸ [Menascé D. \(2015\), « La France du Bon Coin », Notes de l'Institut, Institut de l'Entreprise](#).

Enfin, la question des droits et de devoirs des demandeurs d'emploi doit être posée de manière équilibrée. L'Assurance chômage verse un revenu de remplacement dont la contrepartie doit être la recherche effective d'un emploi. Pour observer cette effectivité, le dispositif de l'offre raisonnable d'emploi est difficilement opérant, compte tenu notamment du fait que Pôle emploi ne dispose pas de l'intégralité des offres et que certaines informations ne sont pas disponibles (salaires par exemple).

De plus, il est établi que la grande majorité des personnes bénéficiant de l'Assurance chômage souhaitent retravailler. D'ailleurs, chaque mois, près de la moitié d'entre elles retravaillent, ne serait-ce que quelques heures ou jours. C'est aussi ce que montrent les résultats du dispositif de contrôle mis en place par Pôle emploi.

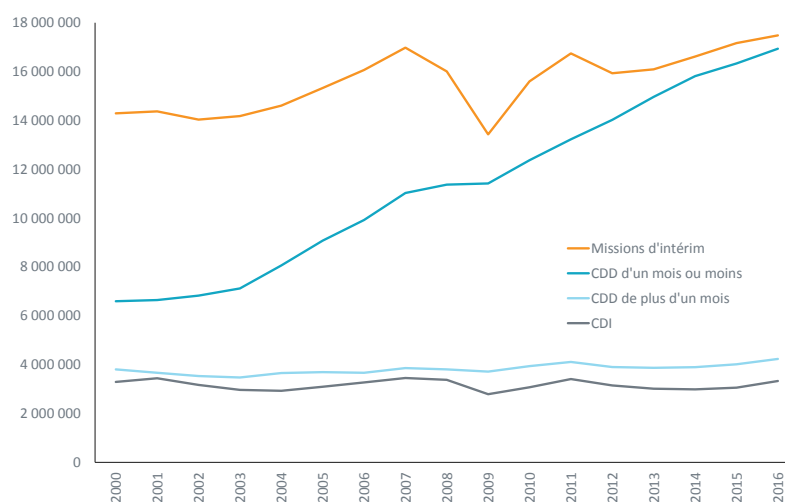
L'approche personnalisée qui a été retenue et qui vise en premier lieu à remobiliser les demandeurs d'emploi en mettant l'accent sur l'accompagnement doit être poursuivie. Pour les cas très minoritaires où des manquements sont constatés, il serait nécessaire d'envisager une éventuelle adaptation de la réglementation actuelle sur les obligations.

1.3. Modérer le recours aux contrats de travail courts

Comme cela a été souligné, un des faits majeurs de l'évolution du marché du travail au cours des dernières années est le développement des contrats de travail de moins d'un mois, qui représentent désormais 80 % des embauches⁹.

Ces flux d'emploi, importants en nombre, restent peu significatifs en volume d'emploi : la masse salariale des CDD de moins d'un mois représente au plus 1 % de la masse salariale totale et 16 % de la masse salariale totale des CDD. Il est toutefois important de comprendre ce que cette transformation recouvre afin de définir des réponses adaptées.

Nombre annuel d'embauches, selon la forme d'emploi



Source et champ : DPAE, Acoess, France entière hors Mayotte, RMM, Pôle emploi, calcul Dares, France métropolitaine.

Certaines études qualitatives, reposant sur des entretiens auprès d'employeurs et de salariés, mettent en évidence le fait qu'une relation durable entre un employeur et un salarié peut prendre la forme d'une succession de contrats de courte durée¹⁰.

⁹ Sources : Acoess (DPAE), Dares (Intérim) ; Calculs Unédic.

¹⁰ Guégnard C. et Mériot S-A, « Alice au pays des hôtels : de l'autre côté du miroir », in Caroli E. et Gauthier J., « Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française », Collection du CEPREMAP n°17, Edition rue d'Ulm, 2009. Di Paola V., Kornig C., Moullet S., Recotillet I. « Employeurs et demandeurs d'emploi en activité : quelles relations, quels besoins et quelles pratiques ? », Rapport du Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail pour la CFDT, 2016.

Une analyse détaillée confirme ce constat. Les deux tiers des contrats de travail de moins d'un mois correspondent à des relations de travail durables entre un même salarié et un même employeur, sous la forme de réembauches successives entrecoupées de périodes de chômage, et sur des périodes pouvant couvrir plusieurs années¹¹. Cette forme de relation à l'emploi concerne en particulier certains secteurs d'activité et, comme l'IGAS l'a mis en évidence, répond, dans le cadre actuel de la réglementation du travail, à des contraintes économiques et opérationnelles fortes¹².

Cette situation concerne environ 400 000 personnes qui connaissent, de ce fait, des difficultés dans l'accès au logement ou au crédit. Elle peut également être insatisfaisante pour l'employeur, tant au regard de la compétence que de la qualité du service à rendre ou du produit.

Sur la base de ce diagnostic, les organisations patronales et syndicales ont considéré que la modification des règles d'indemnisation des personnes qui alternent des périodes d'emploi et de chômage devait se faire avec prudence compte tenu du faible niveau de revenu et de qualification des personnes concernées.

Elles ont également estimé que les solutions devaient être recherchées au niveau des branches professionnelles afin de tenir compte au plus près des conditions d'exercice de leur activité. Elles ont ainsi demandé aux secteurs les plus concernés l'ouverture de négociations sur le sujet des contrats courts, dans un objectif de sécurisation des parcours professionnels et de régulation du recours aux CDD d'usage¹³, et elles ont prévu d'en faire une évaluation régulière. Les ordonnances réformant le code du travail suivent une démarche similaire en confiant à la négociation de branche les règles encadrant les CDD afin qu'elles correspondent à la spécificité des secteurs d'activité.

1.4. Favoriser et sécuriser les mobilités et les transitions professionnelles choisies

La mobilité professionnelle comporte différentes dimensions et différents freins qu'il convient d'analyser et de lever. Ainsi, une réflexion pourrait notamment être menée sur la mobilité géographique et les facteurs, par exemple liés à l'accès au logement, qui peuvent la rendre difficile et de ce fait limiter les chances de reclassement.

Plus globalement, les réflexions doivent porter sur les moyens à mettre en œuvre pour permettre aux personnes qui le souhaitent de se reconvertir, soit vers un nouvel emploi, soit vers la création de leur activité. C'est notamment dans ce cadre qu'il faut envisager d'améliorer la prise en compte de certaines situations de chômage volontaire et donc des démissions.

La condition de chômage involontaire est une condition légale d'accès au régime d'assurance chômage des salariés. Seul le travailleur « *involontairement privé d'emploi* » peut aujourd'hui prétendre au versement des allocations (Code du Travail, L.5422-1).

Toutefois, l'Assurance chômage a, dès son origine et au fil des diverses réformes, permis l'indemnisation de situations particulières dans lesquelles une démission est intervenue.

Ainsi, elle a défini 15 motifs de démissions considérées comme légitimes avec deux objectifs :

- Il s'agit d'abord de prendre en compte certaines mobilités ou transitions professionnelles en permettant à une personne de démissionner pour occuper un autre emploi ou créer une entreprise. Dans ce cas, l'échec de ce projet, sous certaines conditions, n'empêche pas l'indemnisation ;
- Sont également pris en compte certains motifs personnels liés, notamment, au changement de résidence s'imposant au salarié ou à des situations de harcèlement dans le cadre professionnel.

¹¹ Unédic, 2017, « Relations de travail et contrats de moins d'un mois », *Document de travail*, janvier 2017.

¹² Rapport cité précédemment.

¹³ [Convention du 14 avril 2017 relative à l'Assurance chômage.](#)

Par ailleurs, une personne dont la démission n'est pas reconnue légitime, et qui reste au chômage en dépit de ses démarches pour retrouver un emploi, peut, 4 mois après sa démission, demander à bénéficier d'une indemnisation. L'effort de reclassement est évalué par Pôle emploi ou les représentants des employeurs et des salariés en région.

Au titre de ces différents cas, chaque année, 70 000 personnes ayant démissionné bénéficient d'une indemnisation¹⁴. Elles se répartissent de façon équivalente dans les 3 catégories mentionnées ci-dessus.

Enfin, les organisations syndicales et patronales ont entamé une réflexion dès 2016 sur les cas d'indemnisation suite à la rupture d'une période d'essai, afin d'identifier les axes d'amélioration possibles de la réglementation pour faciliter les mobilités professionnelles.

Ainsi, l'Assurance chômage tient d'ores et déjà compte, dans certaines situations, des démissions qui sont justifiées par un projet d'évolution professionnelle. Toutefois, une réflexion destinée à favoriser et accompagner davantage les mobilités et transitions professionnelles peut être porteuse de sens compte tenu de l'évolution du marché du travail.

Cependant, les risques liés à une prise en compte plus large des démissions ne doivent pas être sous-estimés. En effet, dans le contexte d'un taux de chômage qui reste élevé, il est aujourd'hui plus facile de chercher un emploi en étant encore en emploi plutôt qu'en étant au chômage. Ainsi, une telle évolution ne doit pas conduire certains salariés à démissionner en surestimant leur capacité à retrouver rapidement un emploi, et à prendre le risque de s'éloigner durablement du marché du travail. À l'inverse, il ne faudrait pas que les salariés qui sont déjà les plus employables et les plus mobiles sans intervention de l'Assurance chômage en soient les principaux bénéficiaires. Enfin, il faudra veiller à ce que la démission corresponde effectivement à un choix de la personne.

Une enquête conduite par l'Unédic en septembre 2017¹⁵ auprès d'un échantillon de salariés met en évidence la diversité des trajectoires des salariés qui ont démissionné. Pour 61 % d'entre eux, un nouvel emploi avait déjà été trouvé au moment de la démission. Sur les 39 % restants, 1 sur 4 n'avait pas retrouvé de travail un an après la démission. De plus, près d'1 démissionnaire sur 4 se considérait en situation défavorable sur le marché du travail. Ces différents éléments doivent inciter à la prudence.

Pour ces différentes raisons, les réflexions sur la condition de chômage involontaire doivent mettre au cœur des préoccupations le projet de la personne et les engagements pris dans ce cadre (ex : validation du projet professionnel, inscription dans une formation qualifiante pour laquelle un besoin a été identifié). C'est ce projet qui devrait être le motif de l'intervention de l'Assurance chômage. Elle devrait également se préoccuper en priorité des salariés dont la mobilité ne se fait pas spontanément. À ces conditions, le fonctionnement du marché du travail pourrait être amélioré et les effets d'aubaine liés à la mise en place de nouvelles protections maîtrisés.

Enfin, l'évolution des comportements résultant d'un éventuel élargissement de la prise en compte des démissions est complexe à anticiper. La réflexion devra donc tenir compte de la difficulté d'en évaluer l'effet financier.

¹⁴ Chiffrages Unédic, juillet 2017.

¹⁵ Etude à paraître.

1.5. Au-delà du salariat, de nouvelles situations à prendre en compte ?

Selon le choix retenu par la France et en cohérence avec les normes internationales, l'Assurance chômage s'est construite sur un champ réservé aux salariés.

Toutefois, l'Assurance chômage facilite la création d'entreprise par les allocataires, soit en mobilisant, pour les projets nécessitant un investissement, une partie des allocations sous forme de capital¹⁶, soit en permettant le cumul entre le revenu d'une activité non salariée et une partie de l'allocation¹⁷. Dans ces deux cas, si le projet échoue, le versement de l'indemnisation est repris. L'Assurance chômage offre ainsi une protection aux allocataires pour tous les projets qui vont de l'emploi salarié vers le travail indépendant. Ce sont ainsi environ 100 000 projets de création d'entreprise ou d'activité qui voient le jour chaque année en bénéficiant du soutien de l'Assurance chômage¹⁸.

L'ouverture d'une assurance chômage aux travailleurs indépendants soulève de nombreuses questions.

Elle pose en premier lieu des questions de principe liées à la nature même du travail indépendant et de la responsabilité du chef d'entreprise ou du travailleur indépendant sur l'évolution de son activité.

Elle pose également des questions découlant de la grande diversité des situations et pouvant donc appeler des réponses différenciées. Ainsi, un chef d'entreprise ne se trouve pas confronté au même risque selon que, par exemple, son revenu est faible, ou qu'il exerce plusieurs activités sous divers statuts, ou que son activité dépend d'un donneur d'ordre unique ou majoritaire.

On recense, parmi les travailleurs indépendants et au sens de la sécurité sociale, plus de 1 000 000 de commerçants, près de 1 000 000 d'artisans et 760 000 professions libérales¹⁹, ainsi que 470 000 agriculteurs²⁰. Parmi eux, on compte plus de 1 000 000 de micro-entrepreneurs, dont 2 sur 3 sont économiquement actifs. Les revenus nets moyens de ces populations, calculés sur les bénéfices de l'entreprise ou la rémunération du chef d'entreprise, sont très différents : proches de 400 € par mois pour les micro-entrepreneurs, d'environ 1 900 € pour les commerçants et les artisans, et de l'ordre de 4 300 € pour les professions libérales.

C'est la nature même du risque à assurer qui doit guider la réflexion sur les protections à mettre en place. Le risque n'étant généralement pas le même que pour les salariés, des mesures spécifiques semblent pouvoir être définies, notamment en termes de financement, et proposées selon des modalités à déterminer, en évitant toute rupture d'égalité entre les personnes.

Afin de favoriser la mobilité entre les différents statuts d'emploi et tenir compte des situations de pluriactivité, des règles de coordination devraient par ailleurs être définies, tenant compte des aspects opérationnels ainsi que des conditions de portabilité des droits. Dans le même esprit, l'adhésion obligatoire des employeurs publics pour leurs salariés non titulaires mériterait d'être examinée afin de leur permettre un meilleur accès aux droits.

Enfin, si une nouvelle couverture était mise en place, l'organisation de son pilotage financier devrait permettre d'en gérer l'équilibre financier.

¹⁶ Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'Assurance chômage, article 35 et accord d'application n°24.

¹⁷ Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'Assurance chômage, articles 30 à 34 et accord d'application n°11.

¹⁸ Nombre d'allocataires de l'Assurance chômage qui ont bénéficié de l'Arce, se déclarent créateur d'entreprise ou bénéficient du cumul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi avec le revenu d'une activité non salariée. Sources : Unédic, « Le cumul allocation-rémunération d'une activité non salariée », *Note descriptive*, janvier 2016 ; Unédic, *Dossier de référence de la négociation*, février 2016.

¹⁹ L'essentiel du RSI, Edition 2016.

²⁰ Sources : MSA.

2. L'Assurance chômage apporte une réponse adaptée aux enjeux de la société

Toute évolution de l'Assurance chômage doit s'appuyer sur le socle que constitue le fonctionnement actuel du régime. Du fait de ses principes fondateurs et de l'ensemble des services qu'elle rend, elle assure une prise en charge utile aux salariés qui perdent leur emploi et, plus globalement, à l'équilibre de la société²¹.

2.1. Une assurance sociale qui mobilise la solidarité interprofessionnelle

L'Assurance chômage est un régime d'assurance sociale versant au demandeur d'emploi un revenu de remplacement, calculé en fonction des cotisations versées, au regard de la survenance du risque que constitue la perte d'emploi.

C'est un régime assurantiel qui protège le niveau de revenu de chaque salarié. Le montant et la durée de l'indemnisation sont établis en fonction du salaire et de la durée des emplois précédemment occupés²². De ce fait, l'Assurance chômage limite la variation du revenu des ménages en cas de perte d'emploi. Ce soutien peut s'avérer particulièrement nécessaire, tant sur le plan social que sur le plan économique, pendant les périodes de crise.

C'est un régime d'assurance sociale parce qu'il est obligatoire et qu'il intègre un principe de solidarité interprofessionnelle. Ainsi, les contributions payées par les employeurs et les salariés sont basées sur les salaires²³ et ne dépendent pas du risque de chômage de chacun.

La protection apportée par l'Assurance chômage est limitée dans le temps selon le principe de proportionnalité : un jour peut être indemnisé pour un jour qui a été travaillé²⁴. Ainsi, pour les allocataires qui atteignent la fin de leur droit ou pour les demandeurs d'emploi qui ont travaillé comme salarié de façon très occasionnelle (moins de 4 mois sur une période de 28 mois), des dispositifs de solidarité peuvent intervenir, de façon forfaitaire et sous condition de ressources du ménage, dans une logique de protection contre le risque de pauvreté.

Quelques chiffres sur l'Assurance chômage (2016)

- **1,8 million d'employeurs** cotisent
- **35,5 Mds€ de recettes**, à 98 % issues des contributions sur les salaires
- **16,7 millions de salariés** sont affiliés
- **3,6 millions d'inscrits** à Pôle emploi bénéficient d'un droit²⁵
- **60 % de bénéficiaires** environ chez les demandeurs d'emploi des catégories ABC de Pôle emploi
- **39,5 Mds€ de dépenses**, dont 84 % financent les allocations chômage

²¹ Pour une information synthétique sur les principes et le fonctionnement de l'Assurance chômage : « [Comprendre l'Assurance chômage en 9 fiches](#) », Unédic, octobre 2017.

²² Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'Assurance chômage, articles 9, 11 à 19.

²³ Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'Assurance chômage, article 49.

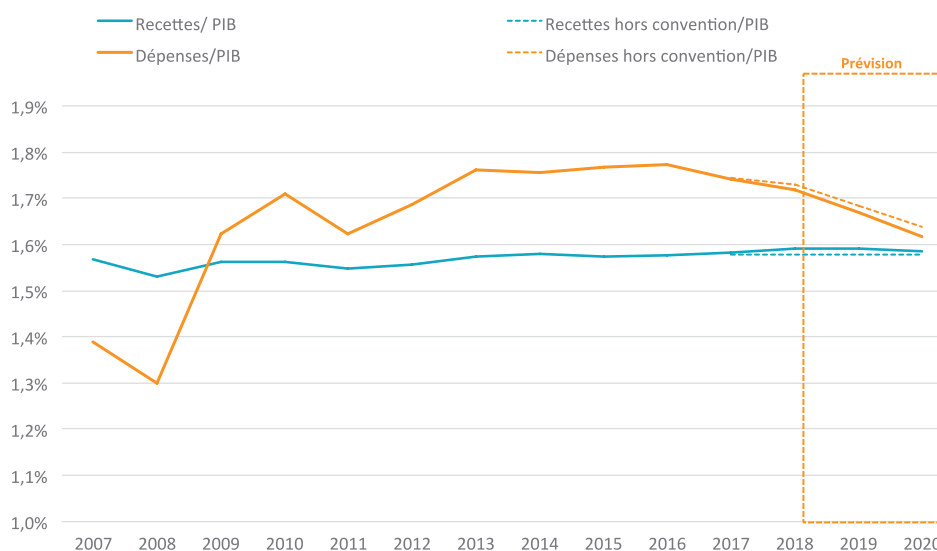
²⁴ Règlement général annexé à la convention du 14 avril 2017 relative à l'Assurance chômage, article 3, §1^{er}.

²⁵ Au 31 décembre 2016.

2.2. Un amortisseur économique et social qui a joué pleinement son rôle en période de crise économique

Avant le début de la crise économique en 2008, les dépenses d'assurance chômage représentaient 1,3 % du PIB. Dès le début de la crise, ce ratio a pu s'accroître de 0,5 point de PIB, soit 10 Mds€, soutenant ainsi le pouvoir d'achat des ménages et la demande adressée aux entreprises.

Recettes et dépenses totales rapportées au PIB, en %



Source : Unédic, prévisions Unédic. Champ : France entière.

De plus, parmi les prestations sociales, ce sont les prestations d'indemnisation du chômage qui participent en premier lieu à la réduction des inégalités de revenu : les prestations chômage contribuent à la réduction des inégalités à hauteur de 26 %, plus fortement que les prestations logement (18 %) ou famille (14 %) ²⁶.

Ainsi, au cours des dernières années, l'Assurance chômage a joué un rôle important pour permettre au pays de faire face à la crise économique qu'il a traversée et pour contenir l'évolution du taux de pauvreté.

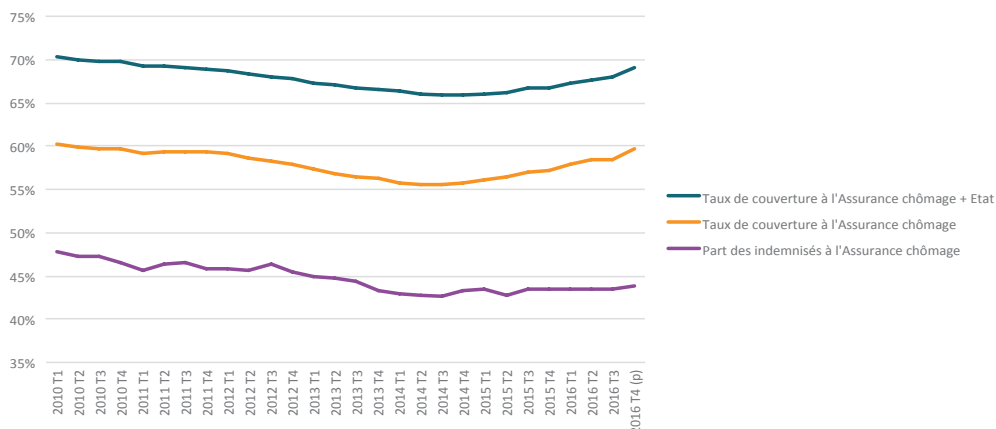
Pour autant, lorsque le chômage reste durablement à un niveau élevé, le risque que les allocataires atteignent la fin de leurs droits s'accroît. Ainsi, la part des demandeurs d'emploi couverts par l'Assurance chômage risque de se réduire. Ce fut effectivement le cas entre 2010 et 2014 : le taux de couverture, c'est-à-dire la part des demandeurs d'emploi pris en charge par l'Assurance chômage, a diminué de 60 % à 55 % ²⁷. Face à ce constat, la mise en place des droits rechargeables en 2014 a visé à privilégier la durée d'indemnisation. Du fait de cette décision, le taux de couverture de l'Assurance chômage se rapproche de 60 % et du niveau auquel il se trouvait avant la crise économique ²⁸. L'amélioration de ce taux demeure un objectif.

²⁶ HCFiPS 2014, « Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe.

²⁷ « Taux de couverture par l'indemnisation des demandeurs d'emploi : situation au 30 juin 2017 », Pôle emploi, *Statistiques et Indicateurs*, N°17.048.

²⁸ Unédic, « Suivi de la convention d'assurance chômage 2014, Indicateurs au 1^{er} trimestre 2017 », septembre 2017.

Taux de couverture de l'Assurance chômage et part d'indemnisés, en %



Source : Pôle emploi, FNA, FHA. Données CVS.

Champ : France métropolitaine, demandeurs d'emploi en catégories A, B, C ou dispensés de recherche d'emploi (DRE).

Lecture : au 1^{er} trimestre 2010, le taux de couverture par l'Assurance chômage était de 60 %. Les personnes percevant une allocation par l'Assurance chômage au cours du mois représentaient environ 48 % des demandeurs d'emploi en catégories A, B, C ou DRE.

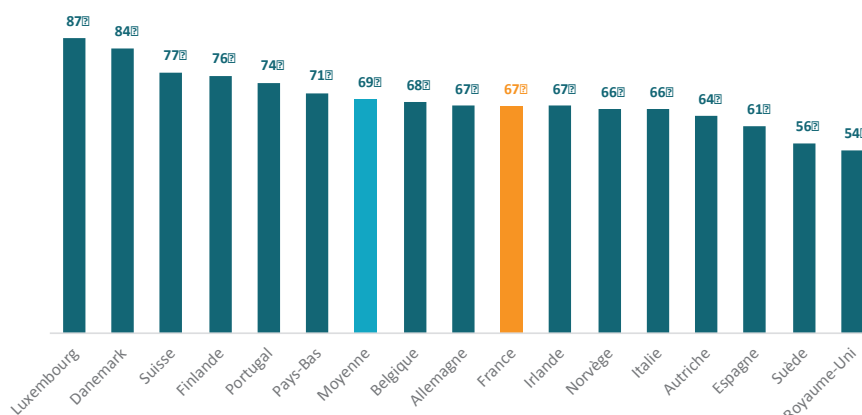
Note : le taux de couverture de l'Assurance chômage est la part des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qui sont indemnisés, c'est-à-dire qui ont un droit ouvert à l'Assurance chômage. Le taux de couverture de l'Assurance chômage + Etat inclut aussi les indemnisés à l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) financée par l'Etat. La "part des indemnisés" est le ratio entre le nombre de personnes indemnisées par l'Unédic et le nombre d'inscrits à Pôle emploi.

2.3. Le service rendu : un revenu de remplacement, mais également un accompagnement à la reprise d'emploi et à la création d'activité

L'Assurance chômage protège le salarié qui perd son emploi sur plusieurs plans.

Son premier rôle est de verser un revenu de remplacement. S'agissant de cette fonction de sécurisation financière, la France offre une protection comparable à celle des autres grands pays européens si l'on tient compte des trajectoires des personnes concernées (références d'emploi, niveau de rémunération, situation familiale) et de l'intervention combinée du régime assurantiel avec la fiscalité, les prélèvements sociaux, et les aides sociales (graphique ci-dessous).

Taux de remplacement net en début de période d'indemnisation Moyenne calculée sur 3 niveaux de revenus et 4 types de familles²⁹



Source : OCDE (2016), Modèles Impôts-Prestations.

Y compris les autres aides et allocations (aide sociale, prestations familiales, allocations logement, allocations sous condition d'emploi) et après cotisations sociales et impôt sur le revenu.

Moyenne non pondérée pour des niveaux de rémunération à temps plein de 67 %, 100 % et 150 % du salaire moyen pour des célibataires et des couples mariés (respectivement sans enfant et avec 2 enfants de 4 et 6 ans).

²⁹ Trésor-Eco n°188, décembre 2016.

Mais l'Assurance chômage remplit également d'autres fonctions afin de faciliter le retour à l'emploi et la reconversion des demandeurs d'emploi.

L'Assurance chômage finance les deux tiers du budget de Pôle emploi, soit plus de 3 Mds€ par an ; à ce titre, elle contribue notamment au financement des formations mises en place. Elle définit, conjointement avec l'Etat, les orientations stratégiques de Pôle emploi et s'assure que les demandeurs d'emploi peuvent accéder à des services d'accompagnement adaptés à leurs besoins. Elle donne aux allocataires la possibilité de se former en maintenant les allocations pendant les périodes de formation et, pour certains seniors, en permettant un allongement de la durée d'indemnisation.

De plus, l'Assurance chômage encourage la reprise d'un emploi ou d'une activité, même temporaire, parce que la meilleure protection contre le chômage de longue durée consiste à garder en permanence un lien avec le marché du travail. Une reprise partielle ou courte d'emploi, qu'il soit salarié ou non salarié, est ainsi possible, une partie des allocations étant alors maintenue afin que chaque période de travail supplémentaire permette d'améliorer le revenu des personnes concernées. Ainsi, chaque mois, près d'un allocataire sur deux travaille.

S'agissant des créateurs ou repreneurs d'entreprise, les allocataires peuvent percevoir 45 % des droits qui leur restent sous forme de capital pour financer leur projet (Aide à la reprise ou à la création d'entreprise - Arce). Ce soutien permet la mise en place de projets viables : deux ans après la création ou la reprise de l'entreprise, 72 % des entrepreneurs sont toujours à la tête de leur entreprise et, en plus de leur propre emploi, un tiers d'entre eux sont à l'origine d'une création nette de près de 2 emplois salariés ; seuls 12 % sont de nouveau à la recherche d'un emploi³⁰.

Enfin, pendant qu'ils sont indemnisés, les allocataires et l'Unédic paient des cotisations pour les régimes de retraite complémentaire. Ainsi, les périodes de chômage indemnisé génèrent des droits pour toute leur durée et pour le niveau de salaire correspondant aux emplois précédents.

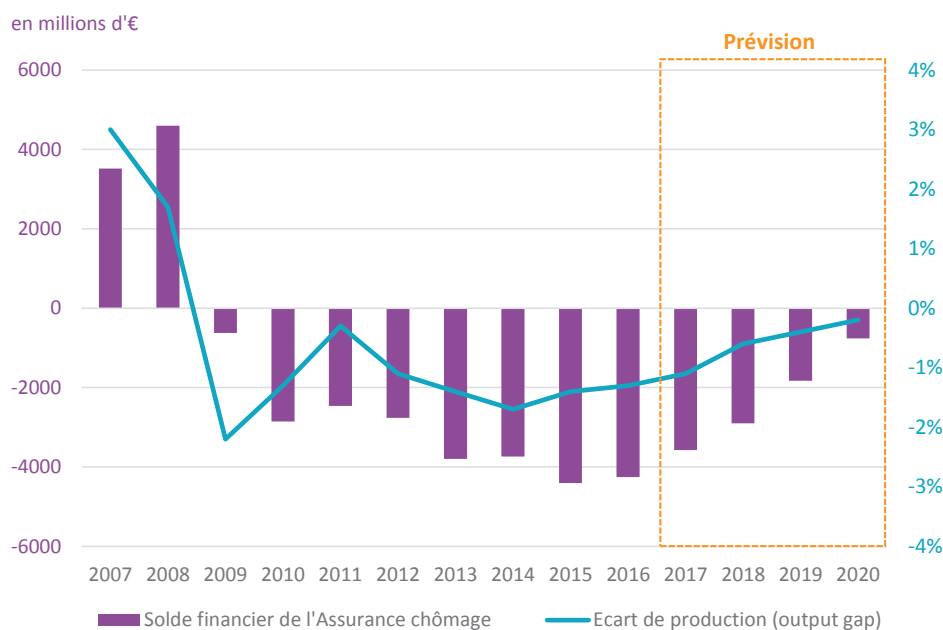
³⁰ Unédic, « Les bénéficiaires de l'Arce en 2011 », Eclairage N°8, janvier 2014.

3. Un pilotage à la hauteur des enjeux

3.1. L'Assurance chômage est sur une trajectoire de retour à l'équilibre financier et l'équilibre de moyen terme est assuré

L'Assurance chômage joue un rôle de stabilisateur économique et d'amortisseur social. Dans cette logique, ses comptes ne sont pas voués à être à l'équilibre chaque année. En déficit depuis le début de la crise économique en 2009 et l'augmentation du chômage qui en a résulté, l'Assurance chômage se trouve désormais sur une trajectoire de retour à l'équilibre financier. Selon les dernières prévisions de moyen terme publiées par l'Unédic en juin 2017, celui-ci pourrait être atteint en 2021³¹.

Solde financier de l'Assurance chômage et position de l'économie dans le cycle



Sources : solde financier : Unédic, juin 2017 ; Ecart de production : Commission Européenne, printemps 2017.

Pour garantir la pérennité financière de l'Assurance chômage sur le moyen terme, il faut de plus s'assurer que les déficits qui doivent être acceptés dans les phases négatives du cycle économique soient compensés par des excédents générés dans les phases positives. La notion de solde structurel, utilisée pour le pilotage des comptes publics au niveau européen, répond à cette question. Il est nul lorsque l'équilibre sur le cycle économique entre excédents et déficits est assuré.

Sur la base des analyses les plus récentes, celles du rapport de l'Unédic sur les perspectives financières 2017-2020 ou celles qui figurent dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le solde structurel de l'Assurance chômage est désormais proche de zéro. L'équilibre financier sera assuré lorsque la partie négative du cycle économique qui a commencé en 2009 prendra fin (en 2021).

³¹ Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2017-2020 », juin 2017.

3.2. Si le coût de la dette reste maîtrisé, ses déterminants ne sont pas tous à la main de l'Assurance chômage

La dette de l'Assurance chômage devrait atteindre son niveau maximum en 2020 : proche de 39 Mds€, elle représenterait alors un an de recettes. Pour autant, cela ne fait pas peser un risque majeur sur l'équilibre financier du régime.

En premier lieu, la dette génère des charges d'intérêt dont le montant restera supportable. A l'horizon de 2020, et compte tenu d'une probable remontée des taux d'intérêt à cette échéance, la charge des intérêts pourrait représenter 1,3 % des recettes, soit environ 500 M€. L'Unédic est en capacité de faire face à cette dépense.

En second lieu, le niveau de la dette est souvent mis en relation avec le fait que l'Etat accorde sa garantie aux émissions obligataires de l'Unédic. Cependant, les organisations syndicales et patronales ayant le souci de garantir l'équilibre de moyen terme du régime, la garantie n'a jamais été activée jusqu'à présent et ne le sera pas dans les prochaines années.

Enfin, analyser comment la dette s'est constituée est éclairant pour en comprendre le dynamisme et les possibilités de résorption. Pour moitié, elle est le résultat de la crise économique qui a commencé fin 2008. Cette partie de la dette devrait être compensée par les excédents qui pourront être dégagés à l'avenir.

Une autre partie de la dette est la conséquence de décisions qui se sont imposées à l'Assurance chômage et qui ont été prises avant la crise de 2009. Alors que l'arrêt du soutien de l'Etat aux dispositifs de préretraites en avait déporté la charge sur l'Assurance chômage au début des années 1990, de nouvelles décisions des pouvoirs publics sont intervenues plus récemment.

Ainsi, la loi de février 2008 relative à l'organisation du service public de l'emploi a décidé que la contribution qu'apporte l'Unédic au financement du service public de l'emploi devait s'accroître d'environ 7 % de ses recettes à au moins 10 %, soit 3,3 Mds€ en 2017. Cette règle génère chaque année une dépense supplémentaire de plus de 850 M€³² par rapport à la situation d'avant 2008.

Par ailleurs, des règles européennes organisent l'indemnisation des salariés qui sont mobiles entre les différents Etats, tout particulièrement les travailleurs frontaliers. Les dispositions qui ont été définies en 2004 font peser une charge annuelle de 600 M€ sur les comptes de l'assurance chômage³³.

Les décisions de l'Etat et de l'Union européenne pèsent donc fortement sur la situation financière de l'Assurance chômage.

3.3. Il faut des responsabilités claires pour un pilotage efficace

Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoient des évolutions dans le financement de l'Assurance chômage : exonération des contributions salariales qui sera totale à partir du 1^{er} octobre 2018 et exonération dégressive des contributions patronales à partir de 2019. Ces exonérations représentent environ 45 % des recettes de l'Assurance chômage.

L'exonération des contributions salariales est présentée comme transitoire ; de nouvelles décisions seront donc nécessaires. Dans cette perspective, quelques principes doivent guider la réflexion.

Le premier principe est le caractère contributif de l'Assurance chômage. En effet, le revenu de remplacement qui est versé est la contrepartie de cotisations versées précédemment en proportion des salaires perçus.

³² « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2017-2020 », Unédic, juin 2017.

³³ Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage, 2016-2019 », septembre 2016. Voir aussi Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage, 2017-2020 », juin 2017.

Ce principe a pour corollaire la nécessité de travailler à l'articulation entre une extension du champ actuel de l'Assurance chômage permettant de protéger chaque actif contre une perte de revenu, et de celui de la solidarité.

Le deuxième principe concerne la responsabilité. Celle qui a été confiée aux organisations syndicales et patronales les a conduites à faire des choix permettant de concilier la protection contre le risque de perte d'emploi, l'adaptation au marché du travail et la pérennité financière. Ce principe de responsabilité, sans pour autant déconnecter l'Assurance chômage du cadre général des politiques publiques, doit être maintenu.

Il suppose que soit clarifié l'ensemble des dépenses d'intérêt général qui est mis à la charge de l'Assurance chômage.