

1. Contexte général et objectifs

La lutte contre le chômage de masse et la précarité de l'emploi est une priorité absolue du Gouvernement. C'est pourquoi il a engagé depuis quinze mois une réforme systémique du marché du travail. Alors que la conjoncture économique s'améliore et que nombre d'entreprises peinent néanmoins à recruter, il est nécessaire de créer pour les personnes au chômage les conditions d'un retour à l'emploi plus rapide, vers des emplois de meilleure qualité, et de permettre aux entreprises de trouver sur le marché du travail les compétences dont elles ont besoin. A cette fin, le gouvernement a profondément réformé l'apprentissage et la formation professionnelle, et initié une démarche d'investissement sans précédent dans la formation des demandeurs d'emploi et des jeunes décrocheurs à travers le plan d'investissement dans les compétences. Pour produire ses pleins effets, cette démarche implique un accompagnement de qualité et des règles de l'assurance chômage incitant au retour à l'emploi et au développement de l'emploi stable.

Même si 86% des salariés en emploi sont en CDI, qui reste donc la norme très majoritaire sur le marché du travail, les embauches, depuis le début des années 2000, se font de plus en plus en contrats courts, dont la durée a tendance à se raccourcir et la fréquence à s'intensifier, créant ainsi une dualité du marché du travail. Bien que la tertiarisation de l'économie explique en partie cette situation, qu'on retrouve dans la majorité des pays de l'OCDE, le phénomène est particulièrement accentué en France, et touche d'abord les jeunes, qui représentent près d'un CDD sur deux. Un nombre croissant de personnes connaissent ainsi des trajectoires professionnelles faites de chômage et d'emplois précaires, et voient leur capacité de construire leur vie professionnelle et personnelle se réduire. Ces trajectoires expliquent la hausse du chômage en catégorie B et C alors que dans le même temps les difficultés de recrutement dans les entreprises, y compris en CDI, atteignent des niveaux très élevés.

Cette situation n'a rien d'une fatalité. Elle n'est pas le fait de la volonté des personnes, mais le produit de règles qui ne sont pas suffisamment orientées vers l'incitation au retour à l'emploi durable et qui n'incitent pas suffisamment à une meilleure organisation du travail plutôt qu'à un recours coûteux à l'assurance chômage comme facteur de flexibilité. Apporter des réponses concrètes à cette situation pénalisante à la fois pour les demandeurs d'emploi, les salariés et les entreprises concernés implique d'avoir une approche systémique, qui touche en même temps aux règles de l'assurance chômage et à une plus grande responsabilisation des entreprises.

Ce double mouvement, dont les orientations sont définies par le présent document, doit permettre de faire reculer le chômage, en favorisant l'emploi durable et en répondant aux besoins en compétences des entreprises. Tel est l'objectif de la réforme de l'assurance chômage proposée aux partenaires sociaux.

Parallèlement, le régime d'assurance chômage doit accélérer son désendettement pour être en mesure d'assumer dans le futur sa fonction assurantielle. C'est en effet lors des périodes de croissance qu'il convient de désendetter le régime, afin qu'il retrouve des marges de manœuvre financières

pour jouer son rôle de protection en cas de crise. Or, la dette de l'assurance chômage atteindra en 2019 plus de 35 milliards d'euros. Si le diagnostic sur les perspectives financières de l'assurance chômage, partagées entre l'Unédic et l'Etat, suggère que le régime devrait dégager des excédents à partir de 2020 sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture et des dispositions de la convention de 2017, ces excédents n'apparaissent pas suffisants pour engager une résorption substantielle de la dette du régime, équivalente aujourd'hui à plus de onze mois de recettes. Sans réforme, le régime d'assurance chômage risque de ne pas être en mesure d'assurer sa fonction protectrice lors du prochain retournement conjoncturel : même dans l'hypothèse d'une conjoncture favorable, le rythme de désendettement se limite à un mois de recettes par an, car le déficit s'explique en partie par des raisons structurelles. Pour cette raison, le présent document fixe aux partenaires sociaux un objectif de désendettement du régime pour les trois prochaines années.

Enfin, il apparaît nécessaire de repenser l'articulation entre assurance et solidarité, pour construire un système plus lisible et cohérent. Dans cette perspective, le présent document invite les partenaires sociaux à se saisir de la possibilité, ouverte par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, d'instaurer une allocation de chômage de longue durée.

2. Objectifs d'évolution des règles

Les partenaires sociaux sont invités à examiner et revoir l'ensemble des règles qu'ils estimeront devoir modifier pour lutter contre la précarité et inciter à la reprise d'emploi durable.

2.1. Revoir les règles de cumul pour lutter contre la précarité et inciter à la reprise d'emploi durable

Plus spécifiquement, la combinaison, introduite par la convention de 2014, d'une activité réduite illimitée dans le temps avec une règle de rechargement des droits à 150 heures, conduit un nombre croissant de personnes à vivre de plus en plus longtemps dans une situation de précarité faite d'alternance de contrats très courts et d'indemnisation chômage. Les partenaires sociaux ont identifié cet effet non souhaité, mais documenté de façon robuste depuis, lors de la précédente négociation de l'assurance chômage. De surcroît, le gouvernement a initié une augmentation du montant de la prime d'activité qui est également un dispositif favorisant le retour à l'emploi, sans que celui-ci s'articule clairement avec l'activité réduite. Il est donc demandé aux partenaires sociaux de poursuivre leurs travaux pour revoir les règles en cause.

De même, les règles de l'activité conservée peuvent conduire, dans certains cas, les personnes à bénéficier d'un revenu global très proche d'une activité à temps plein en cumulant revenu d'activité et revenu du chômage. Cette situation, déjà identifiée par les partenaires sociaux lors des précédentes négociations, mérite d'être corrigée, afin d'inciter davantage les personnes à privilégier les revenus d'activité.

Lors de la précédente convention, les partenaires sociaux se sont également penchés sur le salaire journalier de référence, dont le calcul conduit à ce qu'il soit beaucoup plus intéressant, pour le salarié comme pour l'employeur, de fractionner des contrats de travail à temps plein, plutôt qu'être

employé continûment à temps partiel. La convention de 2017 a apporté une première réponse à ce problème en incluant les fins de semaine dans le décompte des jours travaillés au titre des contrats de moins de cinq jours. Il est demandé aux partenaires sociaux de franchir une étape supplémentaire pour mettre un terme à cette incitation au fractionnement des contrats.

Enfin, comme l'a montré le diagnostic partagé, le taux de chômage global de notre pays masque de fortes disparités entre les niveaux de qualification. Les mêmes règles d'indemnisation ne produisent pas les mêmes incitations pour tous les demandeurs d'emploi. Des règles identiques pour tous les demandeurs d'emploi, sous l'apparence de l'égalité, ne tiennent pas compte des différences de capacité à retrouver un emploi. Les partenaires sociaux sont donc invités à corriger cette situation.

2.2. Inciter les entreprises à privilégier une réorganisation du travail par le dialogue social sur le recours à l'assurance chômage pour faire face aux évolutions conjoncturelles

Depuis 2017 les ordonnances portant réforme du droit du travail donnent la possibilité aux entreprises, par le dialogue social, d'organiser le travail pour faire face aux évolutions conjoncturelles de l'activité. Pourtant, le diagnostic partagé a mis en évidence, dans un même secteur et à taille d'entreprise équivalente, de fortes disparités dans les comportements de gestion de main-d'œuvre des entreprises, et dans le coût qu'elles engendrent pour le régime d'assurance chômage. Ces disparités se traduisent par des séparations excessivement nombreuses, et pour certaines évitables par une meilleure organisation du travail. Ces séparations contribuent à nourrir la récurrence au chômage de certaines personnes, faute de mécanisme réellement incitatif pour responsabiliser les entreprises. Il est demandé aux partenaires sociaux, sans alourdir le niveau global des cotisations, de mettre en place de nouvelles règles permettant de corriger cette situation.

Parallèlement, afin d'accompagner les entreprises dans la recherche d'une organisation du travail favorisant l'emploi durable, les partenaires sociaux pourront inciter les branches professionnelles à accélérer les négociations à leur niveau pour mettre à disposition des entreprises et des salariés les outils créés par les ordonnances travail pour une meilleure qualité de l'emploi (accords type TPE/PME, évolution des règles sur les CDD et les CTT...) et à développer les groupements d'employeur, comme certains secteurs l'ont déjà entrepris avec succès au niveau territorial.

2.3. Créer les conditions d'un accompagnement plus efficace et plus précoce

Les règles de l'assurance chômage doivent inciter à reprendre un emploi stable, mais elles doivent nécessairement s'articuler à un accompagnement plus précoce, tenant compte des besoins et des capacités de chacun, notamment en matière de formation.

Dans cette perspective, le Gouvernement engagera avec les partenaires sociaux, en tenant compte des recommandations qu'ils ont formulées dans l'ANI de mars 2017, dans le cadre de la négociation Etat-Unédic-Pôle emploi, une discussion visant à améliorer l'offre de services de Pôle emploi en ce sens.

2.4. Travailler à une meilleure articulation entre assurance et solidarité

Le système actuel fondé sur une dualité entre un régime de solidarité et un régime d'assurance, gagnerait à évoluer pour s'adapter au fonctionnement actuel du marché du travail. En effet, l'assurance chômage a aujourd'hui une double fonction : celle d'une assurance facilitant les transitions professionnelles, qui sera encore renforcée par la mise en œuvre de la Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et celui d'une assurance contre le risque de chômage de longue durée. En outre, le régime d'assurance chômage comporte, de fait, des dimensions de solidarité, matérialisées notamment par l'allocation journalière minimale.

C'est pourquoi l'article 57 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel propose aux partenaires sociaux de revoir l'articulation entre assurance et solidarité au sein du régime, le cas échéant par la création d'une allocation chômage de longue durée (ACL), attribuée sous condition de ressources.

A cette fin les partenaires sociaux sont invités, s'ils le souhaitent, à proposer une nouvelle articulation entre l'allocation de retour à l'emploi et l'ACL, et à définir les paramètres de chacune de ces deux allocations, en particulier leur durée. Une discussion avec l'Etat, relative à sa participation au financement de l'ACL, s'engagera parallèlement à la négociation.

2.5. Créer de nouveaux droits pour les salariés démissionnaires et les indépendants

Le programme du Président de la République prévoyait d'ouvrir, sous certaines conditions, le droit à une indemnisation chômage pour les salariés démissionnaires et pour les travailleurs indépendants. Reprenant en grande partie l'accord national interprofessionnel du 24 janvier 2018, les articles 49 à 51 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ont concrétisé ces droits, dont les conditions d'éligibilité doivent être précisées par la convention d'assurance chômage.

A cette fin, et dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018, il est demandé aux partenaires sociaux:

- de fixer à cinq ans la durée continue d'activité antérieure ouvrant droit à l'indemnisation chômage pour les salariés démissionnaires mentionnée à l'article 49 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;
- de déterminer les règles d'articulation entre la nouvelle allocation « travailleurs indépendants » et l'allocation de retour à l'emploi et les règles applicables en cas de reprise d'activité.

3. Hypothèses macroéconomiques et trajectoire financière à respecter pour le régime d'assurance chômage

D'après les hypothèses sous-jacentes à la loi de finances pour 2019, la croissance économique évoluerait de 1,7 % chaque année jusqu'en 2021. Le nombre de chômeurs indemnisés se réduirait de 1,4 % en 2019, de 1,6 % en 2020 et de 1,3 % en 2021.

Pour la durée de la convention, le produit des impositions de toute nature affecté à l'Unédic correspond à la part salariale des contributions d'assurance chômage qui a été supprimée, soit l'équivalent de 2,4 % de la masse salariale correspondante. L'impact du renforcement des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires à compter du 1er octobre 2019 sur les recettes de l'Unédic sera par ailleurs compensé à l'euro par une prise en charge de cotisations par l'ACOSS.

La nouvelle convention d'assurance chômage devra permettre, sur trois ans, de dégager entre 1 à 1,3 milliard d'euros d'économies en moyenne annuelle. Ces économies permettront à la fois de financer les mesures nouvelles et d'accélérer le désendettement du régime. Elles conduiraient ainsi le niveau d'endettement de l'Unédic en 2021 à une fourchette comprise entre 27,68 et 28,58 milliards d'euros en 2021, au lieu des 30,38 milliards anticipés par l'Unédic en septembre 2018. Les économies seront réalisées indépendamment des mesures relatives au renforcement du contrôle de la recherche d'emploi, et de la révision du règlement européen relatif à l'indemnisation des travailleurs frontaliers engagée à l'été 2018. Les économies relatives à ces mesures seront évaluées conjointement par l'Unédic et les services de l'Etat et s'ajouteront à due concurrence à la trajectoire de désendettement de l'assurance chômage.

4. Délai fixé pour la conclusion de la négociation

Conformément à l'article 57 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, il est demandé aux partenaires sociaux de conclure l'accord d'assurance chômage dans un délai de quatre mois à compter de la réception du présent document de cadrage.