

POSITION DE LA CPME SUR L'ASSURANCE CHOMAGE ET FRANCE TRAVAIL

Quelques chiffres

Demandeurs d'emploi



6 554 200 toutes catégories confondues
 - 8,2 % en un an
 - 16,5 % en un an pour la catégorie A¹
 1/3 des allocataires a moins de 30 ans

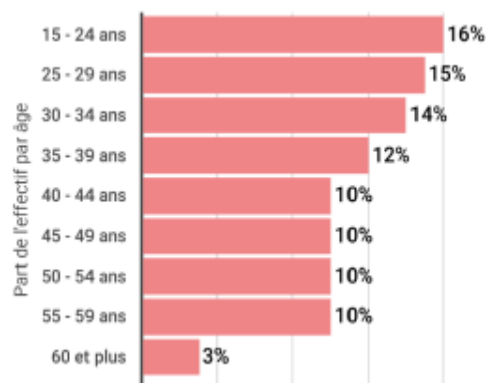
Près de la ½ n'ont pas le baccalauréat

Situation financière de l'assurance chômage



En 2020 : - 17,4 Mds €
 En 2021 : - 9,3 Mds €
 En 2022 : + 2.5 Mds € (prévision)
 Au total : 63,6 Mds € fin 2021)
 (prévision 2022 : 61.1 Mds € de dette)

Même si le taux de chômage recule des inquiétudes existent sur les répercussions sur le marché du travail de la guerre en Ukraine, de la pénurie de matière première, de l'inflation et de l'endettement des entreprises (prêts PGE).



Indemnisation



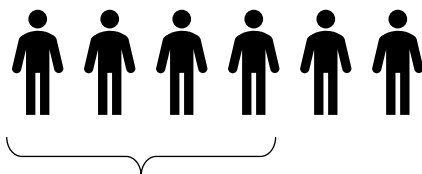
Durée moyenne d'indemnisation : 10 mois
 Plus ½ ouvre un droit de deux ans ou plus
 Montant moyen : 960 € nets

¹ Les demandeurs d'emploi sont inscrits à Pôle emploi selon 5 catégories : A, B, C, D et E.

Classification des demandeurs d'emploi

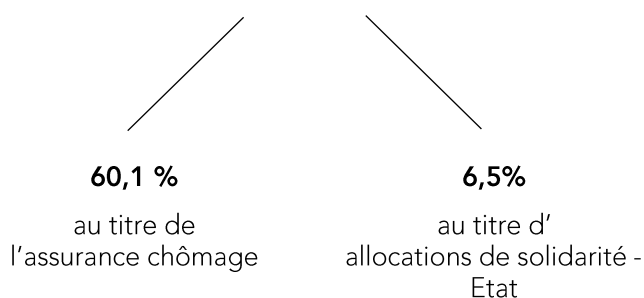
- Catégorie A : Personne sans emploi, devant accomplir des actes positifs de recherche d'emploi : Démarches régulières de recherche d'emploi pour lesquelles le demandeur d'emploi doit être en mesure de produire un justificatif (candidatures envoyées, participation à des sessions d'aide à la recherche d'un emploi...), à la recherche d'un emploi quel que soit le type de contrat (CDI, CDD, à temps plein, à temps partiel, temporaire ou saisonnier)
- Catégorie B : Personne ayant exercé une activité réduite de 78 heures maximum par mois, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi
- Catégorie C : Personne ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures par mois, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi
- Catégorie D : Personne sans emploi, qui n'est pas immédiatement disponible, et qui n'est pas tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi (demandeur d'emploi en formation, en maladie, etc.)
- Catégorie E : Personne pourvue d'un emploi, et qui n'est pas tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi

Au 31 décembre 2021 :



5,32 millions de personnes inscrites à Pôle Emploi dans les catégories A, B et C
(*6,08 millions de personnes inscrites à Pôle Emploi dans les catégories A, B, C, D et E*)

3,62 millions de personnes en catégories ABC sont indemnisables
soit 68,1 % des personnes inscrites



Part des personnes indemnisées : **2,52 millions** de personnes, soit 69,6 % des personnes indemnisables.

- Parmi les personnes indemnisables au titre de l'assurance chômage, 68,3 % sont indemnisées
- Parmi les personnes indemnisables au titre d'allocations de solidarité - Etat, 83,7 % sont indemnisées

Ainsi, **47,3 %** des personnes inscrites à Pôle Emploi en catégories A, B et C sont indemnisées.

La faute grave (dont abandon de poste) occasionne entre 130 000 et 150 000 ouvertures de droit chaque année, **et 70 000 à 80 000 pour l'inaptitude**, et ce qui représente environ 8 % à 10 % des ouvertures de droit entre 2016 et 2019.

Propositions et volontés du gouvernement d'Emmanuel Macron :

La feuille de route des ministres DUSSOPT & GRANDJEAN (12/09/22):

1. « Réformer le service public de l'emploi par la création de France Travail » d'ici 2023 ;
2. « Réformer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA et mieux insérer les publics les plus éloignés de l'emploi » ;
3. « Poursuivre le déploiement du Contrat d'engagement jeune » (CEJ) ;
4. « Faire évoluer l'assurance chômage » avec la prolongation des règles actuelles issues du décret de carence de 2019 jusque fin 2023 et l'ouverture d'une concertation sur la modulation de l'indemnisation en fonction du marché du travail et une négociation sur la gouvernance ;
5. « Amplifier la dynamique de l'apprentissage » ;
6. « Préparer les actifs aux compétences de demain » ;
7. « Soutenir l'emploi des seniors et garantir l'avenir de notre système de retraites » ;
8. « Travailler mieux ».

En matière d'assurance chômage, l'idée véhiculée par le gouvernement est qu'elle soit « plus stricte quand trop d'emplois sont non pourvus, plus généreuse quand le chômage est élevé ».

Table des matières

1. Modulation des allocations chômage & incitation à la reprise du travail	4
1.1 Moduler la durée des allocations chômage en fonction de la situation du marché de l'emploi et ce, suivant des critères objectifs prédéterminés	4
1.2 Inciter à la reprise du travail par la durée du versement des allocations	5
1.3 Inciter à la reprise du travail par le versement d'une incitation financière en cas d'embauche rapide	5
2. Mise en avant de la valeur travail : réforme des conditions d'accès à l'assurance chômage	6
2.1 Réforme des conditions d'accès à l'assurance chômage en privilégiant les offres d'emploi par rapport au chômage	6
2.2. Raccrocher les demandeurs d'emploi au marché du travail	7
3. Gouvernance paritaire de l'assurance chômage	7
3.1. Convention d'assurance chômage – rappel du contexte	7
3.2. Gouvernance, système assurantiel et financement paritaire	8
3.3. Règles de transparence et de bonne gestion	8

Objectif de la CPME : lutter contre la pénurie de main d'œuvre & raccrocher les demandeurs d'emploi au monde du travail

Notre système d'assurance-chômage est destiné à servir d'amortisseur social en période de crise économique. En revanche, il n'est pas adapté aux périodes de fortes activités économiques car il n'incite pas suffisamment à la reprise d'un emploi et ce d'autant plus que certains secteurs d'activité pâtissent d'une pénurie de main d'œuvre. C'est le cas de près de 50 % des entreprises en 2021 notamment :

- 45% dans le secteur manufacturier ;
- 40% dans les services ;
- Et 72% dans le bâtiment.

En 2022 la situation s'est encore dégradée. Selon une enquête de la CPME en juillet 2022, 94% des entreprises cherchant à recruter « rencontrent des difficultés. »

Dans ce contexte, il semble donc plus que jamais nécessaire d'adapter l'assurance chômage, et en particulier la durée des allocations, en fonction de la conjoncture. Il paraîtrait par ailleurs intéressant d'imaginer un système incitatif au retour rapide à l'emploi, à travers un mécanisme de prime (1).

Par ailleurs, il est important de mettre en avant la valeur travail en revoyant les conditions d'ouverture de droits et en travaillant à raccrocher les demandeurs d'emploi au marché du travail (2).

Enfin les partenaires sociaux doivent rester au cœur d'un système que la CPME souhaite orienter exclusivement vers l'assurance (v. solidarité) des accidents de parcours entre la relation contractuelle employeur/ salarié (3).

1. Modulation des allocations chômage & incitation à la reprise du travail

1.1 Moduler la durée des allocations chômage en fonction de la situation du marché de l'emploi et ce, suivant des critères objectifs prédéterminés

La CPME soutient le principe d'une assurance chômage flexible en fonction de la période économique traversée. En période de difficultés économiques et de fort chômage, les règles d'indemnisation doivent être assouplies. A contrario, lorsque l'économie va mieux et notamment en cas de plein emploi, il faut que l'on soit plus exigeant en matière d'assurance chômage.

Le gouvernement prenant exemple sur le modèle canadien, souhaite aller vers un mécanisme de contracyclicité. Les règles varieraient en fonction de la conjoncture.

En juillet 2022, le Canada affichait un taux de chômage de 4,9 % contre 7,4% en moyenne en France entre fin mars et fin juin 2022. Mais c'est surtout le faible taux de chômeurs longue durée qui semble faire du Canada un modèle pour le gouvernement. Selon une étude de l'Unedic, en 2019, 8,5 % des chômeurs canadiens étaient des chômeurs de longue durée, contre 38,8 % en France, 40 % des demandeurs d'emploi canadiens restant au chômage moins d'un mois, contre 6 % en France Comparaison Canada – France².

Premières réflexions sur les critères objectifs prédéterminés :

- Taux d'emploi : un taux de 5% de chômeurs pourrait être considéré comme un taux de « plein emploi », sachant que le taux de chômage actuel (2^{ème} trimestre 2022) est égal

² [Assurance chômage : quel est ce modèle canadien dont veut s'inspirer le gouvernement ? | Public Senat](#)

à 7,4 % de la population active en moyenne entre fin mars et fin juin (Insee 12 août 2022).

- « Indicateur de stock » (DARES) sur les demandeurs d'emploi de la catégorie A, c'est-à-dire n'ayant pas du tout travaillé durant le mois avec un objectif de baisse du nombre de demandeurs d'emploi sur 6 mois (cf. critère retenu : -130 000 demandeurs d'emploi, dans la définition du « retour à meilleur fortune » qui conditionnait le durcissement des conditions d'ouverture à l'assurance chômage et de dégressivité au 1^{er} octobre 2021).
- « Indicateur de flux » (Dares) sur les déclarations préalables à l'embauche de plus d'un mois, hors intérim (cf. critère retenu : + 2,7 millions sur 4 mois consécutifs au 1^{er} octobre 2021).

1.2 Inciter à la reprise du travail par la durée du versement des allocations

Un premier pas a été franchi. Depuis le 1^{er} décembre 2021, la condition d'affiliation minimale est portée à 6 mois, soit 130 jours travaillés (au lieu de 4 mois) et le nombre de jours d'indemnisation, avant application de la dégressivité de l'allocation pour les personnes de moins de 57 ans dont le salaire mensuel brut dépasse 4500 €, est ramenée à 182 jours, soit 6 mois (au lieu de 8 mois).

La CPME est évidemment favorable à l'introduction de cette contracyclicité qui répond à la fois aux besoins sociaux et économiques/conjoncturels. En revanche, l'organisation des PME estime que, si s'inspirer du modèle canadien de l'assurance chômage paraît intéressant, leur système de régionalisation ne semble pas adapté à notre pays. En effet, la France étant un pays centralisé, les disparités de taux de chômage sont davantage mesurables à une échelle communale (bassin d'emploi) qu'à une échelle régionale ou départementale.

La CPME se positionne donc clairement en faveur d'une **modulation de la durée** (ouverture des droit, durée d'indemnisation...) du versement des allocations. Cette durée pourrait varier en fonction des critères précités. L'organisation n'est en revanche pas favorable à une diminution du montant des allocations.

1.3 Inciter à la reprise du travail par le versement d'une incitation financière en cas d'embauche rapide

D'autre part, afin d'inciter les demandeurs d'emploi à sortir de l'assurance chômage et à reprendre rapidement un emploi, une **incitation financière**, tronçonnée sur plusieurs mois, pourrait être octroyée par le régime. Cette somme, à valoir sur les droits ouverts auprès de l'assurance chômage, serait **dégressive en fonction du temps mis** pour trouver un nouvel emploi et ne serait octroyée qu'aux allocataires percevant une allocation égale ou supérieure au montant du SMIC. Une **expérimentation** en ce sens pourrait être organisée.

Ce système est déjà connu des partenaires sociaux dans le cadre des congés de reclassement des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) des entreprises de 1 000 salariés et plus, où il est commun de verser une prime à l'intéressé, proportionnelle à la rapidité de reprise d'un emploi durable.

➔ 1.4 Inciter à la reprise du travail en creusant l'écart entre les revenus de remplacement et le SMIC

Pour pallier à la difficulté de travailleurs modestes n'arrivant pas à joindre les deux bouts malgré les salaires versés, la politique sociale française consiste depuis des années à soutenir

le revenu de ces travailleurs grâce à une prestation sociale en tant que complément de salaire. Peu à peu la frontière entre ce qui tient du travail salarié et ce qui relève des prestations sociales s'est effacée. La création du RSA a renforcé ce phénomène, tout comme la prime d'activité six ans plus tard.

Quelques chiffres :

- SMIC au 1^{er} août 2022 : 1 678,95 euros brut, soit 1 329,05 euros net environ ;
- Montant moyen de l'ARE (allocation chômage d'aide au retour à l'emploi) : 1 070 euros pour les allocataires qui ne travaillent pas ;
- Cumul RSA (dont le financement est assuré par les départements) et allocation chômage

Même si le principe est la déductibilité de l'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) il est, dans certains cas, possible de cumuler le RSA (montant maximum 598,54€ par mois) pour une personne seule avec une ARE \leq 946,95 €, soit un total de 1 489 €, c'est-à-dire supérieur à un smic net. Ainsi, fin 2021, 18% des allocataires à l'assurance chômage bénéficiaient de la prime d'activité et /ou du RSA.

Le faible écart qui existe entre le smic et le premier niveau de revenu de remplacement dans certaines situations n'incite pas à reprendre un poste et contribue à alimenter la pénurie de candidats que rencontrent nos entreprises. Pour autant, la faiblesse des marges des entreprises et le niveau de charges sociales rendent compliquées des augmentations du SMIC au-delà des revalorisations légales, étant à cet égard rappelé que le SMIC a augmenté de plus de 5,5% depuis le début 2022. Quoiqu'il en soit les revalorisations en parallèle des minimas sociaux ne permettent pas de creuser l'écart.

2. Mise en avant de la valeur travail : réforme des conditions d'accès à l'assurance chômage

Plus globalement, la CPME soutient une réforme profonde de l'assurance chômage permettant de **mettre en avant la valeur travail**. Cela passe notamment par une réforme des conditions d'accès à l'assurance chômage.

2. 1 Réforme des conditions d'accès à l'assurance chômage en privilégiant les offres d'emploi par rapport au chômage

- o 2. 1.1 Allongement de la durée de travail nécessaire pour bénéficier de l'affiliation au régime et ouvrir des droits à l'indemnisation chômage

Ainsi qu'il l'a été rappelé plus haut, depuis fin 2021, la condition d'affiliation minimale pour ouvrir des droits à l'indemnisation est revenue à 6 mois (au lieu de 4 mois). Toutefois, la CPME estime qu'il faut aller encore plus loin et porter cette durée minimale à 8 mois.

- o 2. 1.2 Suppression automatique des allocations chômage en cas de refus d'une « offre raisonnable d'emploi », tout en offrant à chacun un recours possible pour expliquer sa situation

Supprimer les allocations chômage est une décision lourde de conséquences que nul ne veut assumer. Les cas de suspension des allocations ou de radiation du régime restent rares. Les fraudeurs mettent pourtant en péril la viabilité du dispositif actuel.

La CPME préconise d'instaurer une automaticité de la sanction en cas de refus d'une offre raisonnable d'emploi ou d'une absence manifeste de recherche d'un emploi, tout en systématisant le traitement des cas individuels permettant à chacun de se faire entendre dans un délai court reviendrait à inverser la pratique actuelle. Tout fraudeur serait automatiquement sanctionné, les demandeurs d'emploi de bonne foi étant, eux, rapidement rétablis dans leurs droits à l'issue d'un entretien individuel.

- o **2.1.3 Non-indemnisation de Pôle Emploi en cas de refus de CDI en fin de CDD sur un même poste**

L'indemnisation par Pôle Emploi est conditionnée au fait d'avoir perdu involontairement son emploi (avec l'exception de la démission légitime notamment pour poursuivre un projet professionnel et de la rupture conventionnelle) et à la « justification de la recherche d'un emploi ».

Or, il n'est plus rare aujourd'hui qu'un salarié en contrat à durée déterminée (CDD) refuse le contrat à durée indéterminée (CDI) que lui propose son employeur sur un même poste et dans les mêmes conditions. Contre toute logique, il lui est alors possible de s'inscrire et d'être indemnisé par Pôle Emploi qui n'a pas moyen de savoir que l'ex salarié a refusé un CDI.

Si un individu reste naturellement libre d'accepter ou non un emploi, il est anormal, dans un tel cas de figure, de le considérer comme un demandeur d'emploi susceptible d'être indemnisé.

2.2. Raccrocher les demandeurs d'emploi au marché du travail

Il convient de poursuivre la diminution significative du nombre de demandeurs d'emploi en ciblant de façon plus efficace les nouveaux métiers, notamment pour lesquels il y a une pénurie de main d'œuvre. Pour cela, il est essentiel que les dispositifs de formations se calquent sur les besoins des entreprises.

Les entreprises font face à une pénurie de main d'œuvre importante notamment dans le tourisme (saisonniers), l'hôtellerie-restauration, le bâtiment, le service à la personne ...

Revoir ainsi les passerelles nécessaires entre les compétences des salariés et les besoins des entreprises, en approfondissant le suivi personnalisé des demandeurs d'emplois est essentiel. En témoigne le grand succès de la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POE I) qui permet la mise en place d'une formation sur mesure avant la prise de poste. Son taux de placement dépasse les 80%. La CPME propose donc d'en systématiser l'application, à tout le moins pour les secteurs les plus en tension.

3. Gouvernance paritaire de l'assurance chômage

3.1. Convention d'assurance chômage – rappel du contexte

Pour rappel, tous les 2 à 3 ans, les organisations syndicales et patronales négocient la convention d'assurance chômage. Sont visés les taux de contribution, les conditions à remplir pour avoir droit aux allocations en tant que demandeur d'emploi ainsi que le montant et la durée de l'indemnisation.

En 2019, les partenaires sociaux n'ayant pas réussi à se mettre d'accord, le gouvernement a établi seul les règles à travers le décret n°2019-797 du 26 juillet 2019, qui n'est réellement entré en vigueur qu'au 1^{er} décembre 2021 en raison du COVID.

Les règles ainsi établies doivent prendre fin au 1^{er} novembre 2022. Le gouvernement a présenté un projet de loi actant de la prolongation du décret jusqu'à une date à définir par décret mais qui ne pourra aller au-delà du 31/12/23, afin de prendre le temps de la négociation. Finalement, le Ministre du travail a décidé d'opter pour une concertation plutôt qu'une négociation sur les règles de l'assurance chômage.

Le gouvernement entend ainsi mener une concertation dans les prochains mois avec les partenaires sociaux sur l'**introduction de mécanismes de contracyclicité** dans les règles d'indemnisation et une négociation sur la **gouvernance du régime** de l'assurance chômage.

3.2. Gouvernance, système assurantiel et financement paritaire

La CPME attend ces concertations et négociations et rappelle qu'en matière de gouvernance du régime, elle est très attachée à la **gestion paritaire** de l'assurance chômage.

Si elle souhaite conserver un modèle assurantiel piloté / gouverné par partenaires sociaux elle n'est pas favorable à ce que le système assurantiel embarque des pans entiers de **solidarité qui doit rester du domaine de l'Etat**. Il en va ainsi du régime des intermittents du spectacle, des règles applicables aux travailleurs frontaliers ou du financement de Pôle Emploi.

Il y a en effet aujourd'hui trop de confusion et la multiplication des systèmes de solidarité à tous les niveaux (Etat, départements, communes) a pour conséquence un manque de lisibilité. Cette absence de visibilité globale est en partie à la source de l'écart entre les revenus sociaux et les revenus du travail. Le système actuel, trop hybride, n'est pas tenable à terme. Il convient donc de le réformer pour retrouver une capacité à le piloter efficacement.

En outre, deux points de vigilance, en termes de financement, sont à retenir pour cette négociation :

- La part de l'Etat au travers de la CSG est susceptible de diminuer arbitrairement et indépendamment de toute négociation (alors que la cotisation patronale fait l'objet d'une négociation interprofessionnelle) gonflant mécaniquement la part employeur.
- La dette de l'UNEDIC comprend une part non négligeable (19,2 milliards d'euros) imputable aux mesures d'urgence prises par l'Etat depuis 2020. Il convient de questionner le gouvernement sur qui et comment seront remboursés ces montants.

3.3. Règles de transparence et de bonne gestion

Sur le modèle de la gestion de l'AGIRC et l'ARCCO et dans le cadre de l'accord paritarisme du 14 avril 2022, une responsabilisation des partenaires sociaux permettrait une veille financière plus prudente.

Ainsi, le mécanisme de contracyclicité permettrait à l'assurance chômage d'adopter un modèle davantage pérenne quand les comptes du régime affichent une dette avoisinant les 64 Mds d'euros. Les autres axes de réforme développées par la CPME permettraient de faire des économies qui devraient servir en priorité à désendetter l'UNEDIC.