

Programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage

L'assurance chômage est une des composantes clés de la sécurisation des parcours professionnels. Indemnisant près de 3 millions de personnes par an, elle permet à ses bénéficiaires d'amortir le choc d'une rupture professionnelle et de rechercher un emploi ou une activité dans des conditions satisfaisantes.

Le marché du travail a beaucoup évolué au cours des dernières années : augmentation de la part des embauches en contrats courts, développement des nouvelles formes d'emploi, persistance d'un taux de chômage supérieur à 9% depuis près de 10 ans, accroissement du chômage de longue durée... Si les parcours professionnels passent davantage par des épisodes de chômage, les mobilités volontaires d'un emploi à l'autre sont généralement synonymes de progression salariale et d'amélioration des perspectives professionnelles. Ceci justifie de faire évoluer les règles du marché du travail pour y inciter. Les entreprises sont amenées à s'adapter plus rapidement et plus fortement à la demande et à la concurrence, et traduisent cette situation par une exigence nouvelle vis-à-vis des salariés, qui doivent être plus mobiles et développer davantage leurs compétences.

L'assurance chômage s'est partiellement adaptée à cette nouvelle donne, mais l'effort doit être poursuivi et intensifié. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite engager une réforme portant sur les cinq chantiers suivants :

- la création d'un nouveau droit à l'assurance chômage pour les démissionnaires ;
- la création d'un nouveau droit à l'assurance chômage pour les travailleurs indépendants ;
- la mise en œuvre de règles plus responsabilisantes pour faire progresser l'emploi stable;
- un meilleur contrôle et accompagnement de la recherche d'emploi ;
- l'évolution de la gouvernance de l'assurance chômage.

1 – La création d'un nouveau droit à l'assurance chômage pour les démissionnaires

La transformation du modèle social portée par le Gouvernement consiste à créer de nouveaux droits pour les salariés afin de les sécuriser sur ce nouveau marché du travail. Il s'agit de leur donner davantage de liberté pour choisir leur parcours professionnel, leur emploi, leur activité, et surtout d'évoluer professionnellement. Cette nouvelle liberté professionnelle marche sur deux jambes : la sécurisation financière par l'assurance chômage et la sécurisation professionnelle par le compte personnel de formation.

Il existe aujourd'hui 15 cas de démission légitime permettant à un assuré de bénéficier de l'assurance chômage suite à une démission. De plus, une personne ayant démissionné mais qui n'a pas retrouvé d'emploi au bout de 4 mois peut soumettre une demande d'indemnisation à Pôle emploi.

Le Gouvernement veut aller plus loin en créant un nouveau droit à l'assurance chômage, qui sera ouvert, sous certaines conditions, à toutes les personnes qui démissionnent de leur entreprise en vue d'une évolution professionnelle. Ce nouveau droit suppose de supprimer le délai de carence qui existe aujourd'hui. Corrélé au projet professionnel, il suppose une durée plus courte d'indemnisation que celle ouverte par les autres motifs de rupture. Enfin, il doit nécessiter une durée d'affiliation minimum, qui elle-même conditionne la fréquence quinquennale d'exercice du droit et doit sans doute ouvrir droit à une allocation dont le montant est plafonné.

Le Gouvernement demande donc aux partenaires sociaux, d'ici la fin du mois de janvier, de lui faire des propositions sur ce nouveau droit. Les partenaires pourront solliciter un appui technique du ministère du travail pour étayer leurs propositions.

2 – La création d'un nouveau droit à l'assurance chômage pour les travailleurs indépendants

Bien que l'emploi salarié soit incontestablement stable, les nouvelles formes d'emploi – microentreprises, travailleurs indépendants – se développent fortement sous le double effet de l'assouplissement du marché du travail et de l'aspiration d'une partie de la population, et notamment des jeunes générations, à davantage de liberté professionnelle que celle que le statut de salarié permet d'offrir.

Face à cette évolution, il est juste de mettre en place de protections supplémentaires pour ces nouvelles formes de travail. De plus, les travailleurs indépendants participeront à partir du 1^{er} janvier 2018 au financement de l'assurance chômage via la CSG. Diverses options sont envisageables : protection accessible aux indépendants ayant une activité et une ancienneté de celle-ci minimale en cas de liquidation judiciaire, protection volontaire plus largement accessible, protection spécifique dans certains cas...

Le Gouvernement demande donc aux partenaires sociaux, d'ici la fin du mois de janvier, de lui faire des propositions sur le nouveau droit à l'assurance chômage qui pourrait être ouvert aux indépendants, en s'interrogeant notamment sur les conditions et le montant de cette indemnisation. Les partenaires pourront solliciter un appui technique du ministère du travail pour étayer leurs propositions.

3 – La mise en œuvre de règles plus responsabilisantes pour faire progresser l'emploi stable

Malgré les réformes des dernières années, le travail précaire et la « permittence » se sont fortement développés. Ainsi, entre 2000 et 2014, les embauches en CDD de moins d'un mois ont augmenté de 140%, sans que les transformations des conditions d'activité puissent expliquer cette hausse. Plus de 70% des embauches en contrats courts sont désormais des réembauches chez le même employeur. Cette situation a un impact notable sur la situation de l'assurance chômage.

Ces phénomènes s'expliquent à la fois par des comportements parfois peu responsables de certains employeurs, et par des démarches d'optimisation des règles de la part de certains travailleurs. Mais ils peuvent aussi être induits par les nécessités de fonctionnement de certaines activités, qui exigent par nature de recourir à des contrats très courts. Si cette dernière composante est peu modifiable, elle ne peut expliquer l'envolée observée depuis 15 ans. Les partenaires sociaux ont déjà pris partiellement en compte la nécessité d'ajuster les règles du régime d'assurance chômage pour inciter à des comportements plus responsables. Mais l'importance du phénomène implique de renforcer significativement l'action.

Il est donc demandé aux partenaires sociaux, d'ici la fin du mois de janvier, de proposer au Gouvernement de nouvelles mesures permettant de lutter efficacement contre le travail précaire et la permittence. Ces mesures devront être suffisantes pour infléchir les comportements d'optimisation aussi bien du côté employeur que du côté salarié ou demandeur d'emploi.

Si ces mesures étaient insuffisantes, le Gouvernement prendrait ses responsabilités, par exemple via la mise en œuvre d'un système de bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage.

Les partenaires pourront solliciter un appui technique du ministère du travail pour étayer leurs propositions.

4 – Un meilleur contrôle et accompagnement des demandeurs d'emploi

Le système d'assurance chômage est fondé sur un équilibre de droits et devoirs. D'un côté, l'assurance chômage indemnise le demandeur d'emploi et lui propose un accompagnement lui permettant d'améliorer ses chances de retrouver un emploi. De l'autre, le demandeur d'emploi s'engage à effectuer des démarches de recherche d'emploi correspondant à son projet professionnel.

C'est dans cette logique de contrôle et d'accompagnement qu'une expérimentation a été menée par Pôle emploi, et élargie à l'ensemble du territoire en 2016. Conduite sous l'égide

du conseil d'administration, cette évolution a permis de mieux accompagner les demandeurs d'emploi, tout en identifiant de façon fine et objective les comportements de certains demandeurs d'emploi, minoritaires mais existants, qui ne respectaient pas leur part du contrat.

Afin de rendre cette évolution plus efficace, le Gouvernement proposera aux partenaires sociaux une réforme du barème et des modalités de sanctions dans les semaines qui viennent. Cette réforme permettra de moderniser les règles relatives à la proposition d'une offre raisonnable d'emploi. Elle sera génératrice d'une meilleure application des règles et d'un accompagnement plus efficace des demandeurs d'emploi.

5 – La gouvernance de l'assurance chômage

A partir du 1^{er} janvier 2018, l'assurance chômage sera financée à la fois directement par des cotisations patronales et indirectement par de la CSG.

Ceci traduit un rôle plus important de l'Etat dans le financement d'une assurance chômage qui gagne en universalité.

Il apparaît donc logique que la gouvernance de l'assurance chômage évolue, et le Gouvernement proposera aux partenaires sociaux des schémas d'évolution possible d'ici la fin du mois janvier.