
SYNTHESE

Rapport semestriel relatif à l'application et la mise en œuvre de la réglementation d'assurance chômage 2^e Semestre 2013

Paris, le 6 décembre 2013

Le deuxième rapport relatif aux conditions d'application de la convention d'assurance chômage est présenté au Bureau de l'Unédic du 28 novembre 2013.

1/ Diversification des sources d'information : premiers constats

Les travaux du second semestre s'inscrivent dans la démarche engagée lors de la présentation du premier rapport le 23 mai 2013. Leur finalité est de permettre aux membres du Bureau de suivre l'application de la convention d'assurance chômage grâce aux dispositifs mis en place par l'Unédic auprès des différents acteurs de l'indemnisation du chômage et des demandeurs d'emploi afin de recueillir les informations pertinentes.

L'Unédic a continué à diversifier les sources qui permettent d'alimenter sa connaissance et sa compréhension des conditions d'application de la réglementation afin, non seulement d'identifier et d'analyser les éventuelles difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi, mais aussi de repérer les éléments qui attestent l'intérêt des dispositifs mis en place.

A cet égard, suite au premier rapport, une enquête quantitative a été déployée auprès de 805 demandeurs d'emploi afin de valider et de préciser les conclusions de l'enquête qualitative réalisée au premier semestre 2013. Les résultats de cette étude ont été présentés au Bureau de septembre 2013 (document consultable sur unedic.fr).

Par ailleurs, les outils d'appui réglementaire et les groupes de travail communs avec Pôle emploi ont permis de faire émerger les sujets susceptibles d'être portés à l'attention du Bureau de l'Unédic.

Les éléments ainsi recueillis ont été complétés par les constatations que l'Unédic a pu effectuer dans le cadre :

- des missions d'audit ou de contrôle qu'elle diligente ;
- du suivi et de l'appui qu'elle apporte à l'activité des instances paritaires régionales, chargées au plan local de veiller à l'application de la réglementation d'assurance chômage ;
- des échanges avec les services du ministère chargé de l'emploi et avec certains réseaux spécialisés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi comme l'ADIE.

Les analyses proposées par l'Unédic s'attachent en premier lieu à prendre en compte des difficultés ayant une importance significative dans le fonctionnement de l'Assurance chômage. Néanmoins, certaines situations plus ponctuelles sont également évoquées dans le rapport quand elles ne peuvent être traitées dans le cadre des dispositifs existants.

2/ Les suites du premier rapport

Les Partenaires sociaux sont seuls compétents pour décider des éventuelles évolutions qu'ils souhaitent apporter à la réglementation d'assurance chômage. Ils doivent donc être informés des difficultés d'application de la réglementation qu'ils ont la charge d'élaborer.

C'est pourquoi, après accord du Bureau de l'Unédic, le rapport du 23 mai 2013 a été présenté aux membres du groupe paritaire politique créé lors des négociations de la convention d'assurance chômage du 11 mai 2011.

Trois thèmes traités dans le premier rapport ont fait l'objet de travaux complémentaires : les indus, les primes liées à l'activité du salarié, l'actualisation des textes réglementaires.

- **Le traitement des indus**

Des travaux ont été engagés avec Pôle emploi sur le traitement des indus, des missions ont notamment été effectuées conjointement afin d'en clarifier les motifs.

Les causes d'indus et l'amélioration de leur traitement ayant une dimension essentiellement opérationnelle, un plan d'action a été présenté par Pôle emploi à son conseil d'administration.

Il en résulte des actions destinées à sécuriser les processus opérationnels, à réduire les causes d'indus et à améliorer l'information des demandeurs d'emploi.

A cet égard, la rédaction des courriers de notification d'indus adressés aux allocataires est en cours de clarification et l'information disponible sur le site de Pôle emploi a été développée.

Le Bureau de l'Unédic a demandé qu'une réflexion sur les dispositions relatives aux indus soit engagée en vue d'une présentation aux Partenaires sociaux.

- **Les primes**

S'agissant des modalités de traitement des primes déclarées sur les attestations établies par les employeurs, la classification est en cours de révision entre les services de l'Unédic et de Pôle emploi afin de simplifier les déclarations des employeurs et d'uniformiser leur traitement en vue de la généralisation de l'attestation d'employeur dématérialisée et de DSN.

- **Travaux relatifs à la mise à jour des textes**

A réglementation constante, la réflexion sur l'organisation et la mise à jour de certains textes qui pourrait être effectuée par les Partenaires sociaux à l'occasion de l'adoption de la prochaine convention d'assurance chômage (élimination de dispositions qui ne sont plus en vigueur, regroupement de textes, etc.) s'est poursuivie. Par exemple, l'Annexe VII comporte une disposition spécifique au chômage total sans rupture du contrat de travail. La réforme de l'activité partielle s'étant substituée à ce dispositif, cette annexe n'a plus d'objet.

3/ les problématiques réglementaires analysées au deuxième semestre 2013

- **Les aides à la création et à la reprise d'entreprise**

La réglementation d'assurance chômage prévoit deux types d'aide en faveur des allocataires qui souhaitent créer ou reprendre une entreprise :

- l'ARCE qui est constituée de la moitié des droits non versés et qui permet au créateur repreneur d'entreprise de percevoir un capital afin notamment de financer les investissements nécessaires (le premier versement a lieu dès la création d'entreprise, la seconde moitié est versée 6 mois plus tard) ;
- l'aide par le cumul des allocations avec les revenus issus d'une activité non salariée qui permet au créateur repreneur de bénéficier, sous certaines conditions, d'une partie de ses allocations (déterminée en fonction des revenus issus de la création ou reprise d'entreprise) pendant 15 mois (la limite de 15 mois ne s'applique pas aux personnes âgées de 50 ans et plus).

En 2012, 66 215 allocataires ont bénéficié de l'ARCE (premier versement), ce qui représente 857 millions d'euros versés par l'Assurance chômage au titre de cette aide. En 2012, chaque mois, en moyenne 10 100 créateurs d'entreprise cumulent leurs revenus avec une allocation (ARE) calculée sur une base forfaitaire (revenu forfaitaire de 592,58€ ou 888,83€).

Les enquêtes menées par l'Unédic, les travaux avec Pôle emploi et les échanges avec l'ADIE démontrent l'intérêt de ces aides pour les demandeurs d'emploi. Ces deux aides s'adressent à des demandeurs d'emploi dans des situations différentes.

Toutefois, les échanges avec l'ADIE démontrent que la prévisibilité du montant de l'aide est un élément de sécurisation essentiel pour favoriser la création d'entreprise, en particulier dans les situations de cumul des revenus issus d'une activité non salariée avec l'ARE. En effet, dans ces hypothèses, les régularisations a posteriori sont plus importantes que pour les activités salariées, en raison de la périodicité des déclarations sociales qui varient en fonction du statut du créateur/repreneur d'entreprise (mensuelles, trimestrielles voire annuelles) et du caractère aléatoire des revenus. En outre, compte tenu de la diversité des formes juridiques, des statuts sociaux et fiscaux de la création d'entreprise, l'examen des dossiers et des justificatifs est relativement complexe d'un point de vue opérationnel. Ces difficultés peuvent expliquer que l'aide à la création d'entreprise dans le cadre du cumul est plus faiblement mobilisée.

Ces premiers éléments d'analyse pourront être approfondis au moyen des résultats d'une enquête qualitative qui est actuellement en cours auprès des bénéficiaires de l'ARCE d'une part, et de la poursuite des échanges avec les réseaux d'aide à la création d'entreprise d'autre part.

- **Les conditions de la prise en compte des départs volontaires par l'Assurance chômage**

L'Assurance chômage garantit le versement d'un revenu de remplacement aux salariés en situation de chômage involontaire, c'est-à-dire lorsqu'ils ne sont pas à l'origine de la rupture de leur contrat de travail (démission).

Toutefois, la réglementation tient compte d'un certain nombre de situations qui peuvent permettre une ouverture de droits en cas de démission :

- lorsque la démission est considérée comme légitime (les cas sont limitativement énumérés par les textes) ;
- après 4 mois de chômage (122 jours), lorsque l'Instance paritaire régionale considère que les efforts du demandeur d'emploi en vue de son reclassement sont avérés.

Les services du ministère chargé de l'emploi et Pôle emploi ont attiré l'attention de l'Unédic sur différents cas d'espèce dont certains pourraient être étudiés si les Partenaires sociaux souhaitaient faire évoluer la liste des cas de démissions légitimes.

Par ailleurs, l'attention de l'Unédic est régulièrement attirée sur les questions relatives aux critères qui doivent être mis en œuvre par les instances paritaires régionales quand elles examinent les conditions d'ouverture des droits après 122 jours de chômage, suite à une démission.

Pour information, il est signalé que certaines des législations européennes ont une approche différente des démissions non légitimes.

A titre d'exemple, en Espagne et en Italie, l'indemnisation consécutive à une démission non légitime est exclue. En revanche, dans cette hypothèse en Allemagne et au Danemark, une prise en charge est possible après une période de carence pendant laquelle aucune indemnisation n'est versée, la durée du droit étant réduite d'autant.

- **Cas soumis à l'examen des instances paritaires régionales**

Les situations dans lesquelles les Instances paritaires régionales apprécient les conditions d'ouverture de droits pourraient être réexaminées, soit parce que certains dispositifs ont été réformés (activité partielle), soit parce que des clarifications sur les cas de saisine pourraient être apportées afin d'accélérer le traitement des dossiers.

- **Situation des salariés privés d'emploi pendant une période de suspension du contrat de travail (congs sabbatiques, congés sans solde) ou pendant une période de disponibilité (fonction publique)**

Ces situations suscitent fréquemment une intervention de l'Unédic pour déterminer les conditions d'application des règles d'assurance chômage dans ces situations professionnelles complexes. La prise en compte de ces situations pourrait être examinée à la lumière des règles qui ont été adoptées sur la mobilité professionnelle sécurisée définie par l'ANI de janvier 2013. Ce dispositif permet à un salarié, sous certaines conditions et avec l'accord de son employeur, de suspendre son contrat de travail et d'exercer un autre emploi en conservant un droit de retour dans son entreprise initiale au terme de la période de mobilité. Il bénéficie, en cas de perte de cet emploi au cours de la période de mobilité, d'une indemnisation par l'Assurance chômage.

L'analyse de ces différentes problématiques sera portée à la connaissance des Partenaires sociaux et pourra, le cas échéant, faire l'objet d'approfondissement.