

---

# RAPPORT SEMESTRIEL SUR LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA CONVENTION D'ASSURANCE CHOMAGE

## - SYNTHÈSE -

---

Présentation du rapport semestriel sur les conditions d'application de la convention d'Assurance chômage telle qu'elle est perçue par ses bénéficiaires, l'opérateur chargé de sa mise en œuvre et les instances de médiation

### I - La démarche engagée

Les partenaires sociaux définissent les conditions d'indemnisation des salariés involontairement privés d'emploi et le taux des contributions des employeurs et des salariés destinées à financer le régime d'assurance chômage.

La proximité que les partenaires sociaux entretiennent avec les salariés et les employeurs, bénéficiaires et contributeurs de l'assurance chômage, dont ils assurent la représentation, garantit l'adéquation entre les règles d'indemnisation et l'évolution des modes de travail.

Cette évolution permanente liée à la diversification croissante des activités professionnelles et la nécessaire adaptation des normes qui les régissent, exige une vigilance constante et une écoute particulière des acteurs qui, à différents niveaux, bénéficient des règles d'indemnisation du chômage ou sont chargés de les mettre en œuvre.

A cet effet, dans la continuité de l'accord relatif à la modernisation du paritarisme du 17 février 2012, le règlement intérieur de l'Unédic prévoit la restitution à ses instances des difficultés rencontrées dans l'application de la convention d'assurance chômage sur les aspects réglementaires notamment. Ces constats peuvent, en fonction de leur nature, donner lieu à une décision de gestion des instances de l'Unédic ou, le cas échéant, alimenter la réflexion des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation relative à l'assurance chômage.

L'exercice de ces responsabilités implique de vérifier à intervalles réguliers que les objectifs des règles d'indemnisation sont atteints : assurer un revenu de remplacement et soutenir et favoriser le retour à l'emploi, et qu'elles ne génèrent pas d'effets contraires aux buts poursuivis. A cette exigence, s'ajoute la nécessité de s'assurer que, en dépit de la complexité

croissante des situations professionnelles dont elle doit tenir compte, la réglementation d'assurance chômage demeure accessible et lisible pour les demandeurs d'emploi et pour Pôle emploi qui est chargé de la mettre en œuvre.

Afin de traduire la perception des principales parties prenantes de l'indemnisation, le rapport semestriel sur les conditions d'application de la convention d'assurance chômage comporte :

- La synthèse des informations permettant d'objectiver les conditions de mise en œuvre de la réglementation de l'assurance chômage (études menées auprès des demandeurs d'emploi, travaux conjoints avec Pôle emploi, questions adressées à l'Unédic par Pôle emploi, le Médiateur et le Défenseur des droits (cf annexes);
- Une analyse des principales difficultés soulevées et des solutions envisageables pour gagner en lisibilité et en efficacité ;
- Les suites à donner, notamment dans la perspective de la préparation du prochain rapport sur la mise en œuvre de la réglementation.

## II - Les éléments de convergence du dispositif d'écoute

### L'ouverture des droits : connaître le montant de son indemnité est un élément de sécurisation

Il ressort des études menées auprès des demandeurs d'emploi (étude qualitative menée auprès de bénéficiaires de l'assurance chômage en mars et avril 2013 et observations des conversations d'internautes sur le thème de l'indemnisation du chômage) que **le besoin de sécurisation concernant le montant de l'indemnisation au début de la prise en charge est essentiel.**

Les études qualitatives révèlent que les bénéficiaires de l'assurance chômage expriment peu d'appréciations sur les règles d'indemnisation. Ils font confiance au Pôle emploi pour définir le montant de leur allocation et trouvent dans le simulateur mis à leur disposition un élément de réassurance. En revanche, ils souhaitent avoir accès aux informations relatives à leur situation personnelle afin d'en avoir une meilleure compréhension.

Les éléments d'explication attendus portent principalement sur les points suivants :

- Il est relevé que les **différés** d'indemnisation qui reportent le point de départ de l'indemnisation en fonction du montant des indemnités compensatrices de congés payés et des indemnités supra légales de licenciement perçues au moment de la rupture du contrat **suscitent une forte incompréhension** de la part des demandeurs d'emploi. Cet aspect a également été relevé par les services de Pôle emploi dans le cadre du groupe de travail relatif à la mise en œuvre de la réglementation.
- Un autre point de convergence entre les perceptions des demandeurs d'emploi et les difficultés d'application de la réglementation recensées par Pôle emploi concerne le **traitement des différentes modalités des rémunérations**. La qualification des primes et leur intégration dans le salaire de référence servant à calculer l'allocation est perçue comme confuse par les demandeurs d'emploi et constitue une **source de difficultés pour Pôle emploi**.

Celles-ci s'expliquent par la multiplicité des modalités de rémunération (primes, rémunérations variables, compte épargne temps) et par la difficulté que rencontre Pôle emploi à recueillir les informations nécessaires pour le traitement des primes.

## L'activité réduite : la clarté et la compréhension des règles sont des conditions d'efficacité de ce dispositif

La complexité du dispositif d'indemnisation du chômage est mise en avant lorsque les allocataires exercent une activité réduite ou occasionnelle au cours de leur indemnisation. **Sa lisibilité peut conduire certains allocataires à ne pas prendre un emploi de courte durée faute de connaître les conséquences que cela aura sur leur indemnisation.**

En 2011, 1,1 millions d'allocataires, en moyenne chaque mois, exerçant une activité réduite ont été indemnisés par l'assurance chômage, soit un peu moins de la moitié du nombre total des allocataires.

S'il a pu être observé que les personnes qui connaissent régulièrement cette situation ne rencontrent pas de difficulté particulière concernant la mise en œuvre des règles de cumul des allocations et d'une rémunération (enquête Unédic auprès des allocataires de l'assurance chômage en activité réduite 2012), il en est différemment des autres demandeurs d'emploi. Il est en effet relevé que **la détermination d'un nombre de jours indemnisables dans le mois**, en fonction des revenus issus de l'activité professionnelle reprise **n'est pas une règle assimilée** par ces bénéficiaires de l'assurance chômage. L'effet incitatif de ce dispositif qui permet de percevoir un revenu global (allocations + rémunération) plus élevé qu'en l'absence de reprise d'emploi n'est donc pas suffisamment connu.

Les difficultés sont particulièrement avérées s'agissant des **activités conservées**, c'est-à-dire exercées par le demandeur d'emploi avant la fin de son contrat de travail ouvrant droit à indemnisation.

Pôle emploi relève que ses services sont également confrontés à des difficultés opérationnelles liées à la complexité des situations professionnelles des personnes qui travaillent tout en percevant les allocations d'assurance chômage, en particulier lorsqu'il s'agit d'activités non salariées.

## La régularité du versement des allocations : une attente forte des demandeurs d'emploi

L'état d'anxiété consécutif à la perte d'emploi observé chez la plupart des bénéficiaires de l'assurance chômage se manifeste par une attente particulièrement forte sur la **ponctualité** des paiements de l'allocation d'assurance. Le versement des allocations à échéances régulières est un motif de satisfaction très généralement partagé par les bénéficiaires. De ce fait, les retards de paiement, lorsqu'ils se produisent, constituent un point sensible. Ces éléments sont corroborés par les données communiquées par Pôle emploi qui font apparaître que **les principaux motifs d'insatisfaction des demandeurs d'emploi sont constitués par les délais de notification des droits, de traitement de courriers et de justificatifs et de paiement** (environ la moitié des réclamations sur Pôle emploi.fr, et un peu moins de 70 % des réclamations exprimées par téléphone, par courriers ou lors de visites).

### III - L'analyse des difficultés soulevées

L'évolution et l'amélioration de la réglementation implique de concilier des objectifs contradictoires : doit-elle être simple au risque d'être inadaptée aux situations individuelles auxquelles elle doit s'appliquer et être ainsi considérée comme injuste ou être plus complexe pour mieux répondre aux spécificités des diverses situations quitte à être moins accessible aux personnes concernées ? Comment et jusqu'où doit-elle tenir compte des situations individuelles et de travail ? Que faire, par exemple, des cas de salariés ayant de multiples employeurs et qui perdent l'un de ces emplois ? Comment prendre en compte les primes et les rémunérations variables dans le calcul du salaire de référence qui sert à définir l'indemnité de chômage ? Comment intégrer les différents éléments constitutifs des Comptes-Epargne-Temps dans ce calcul ? Faut-il conserver des règles spécifiques pour certaines professions ou aligner toutes les formes d'emploi et de travail sur la même règle ?

C'est à la lumière de ces problématiques qu'il faut analyser les difficultés qui ont été identifiées et déterminer les conditions dans lesquelles elles peuvent être résolues.

#### Lors de l'ouverture des droits : faire plus de pédagogie

Les différés d'indemnisation correspondent à la détermination d'une période pendant laquelle les allocataires de l'assurance chômage ont perçu de leur employeur des sommes liées à la rupture de leur contrat de travail (ex : indemnités de licenciement ou de congés payés) et qu'ils

ne peuvent cumuler avec l'allocation d'assurance chômage. Cette incompatibilité est liée à la vocation de l'assurance chômage d'assurer un revenu de remplacement en cas de perte de la rémunération. Cette garantie n'est pas due lorsque la période est couverte par les sommes versées par l'employeur. **La détermination de ces périodes** est limitée et encadrée par la réglementation d'assurance chômage. Il apparaît que ces éléments sont **méconnus** par les demandeurs d'emploi. Pour autant, lorsqu'ils sont exposés, ils améliorent la compréhension des mécanismes d'indemnisation.

Concernant la prise en compte des éléments de rémunération pour la détermination des droits, il est précisé que l'allocation d'assurance chômage est calculée à partir de la rémunération habituelle du salarié sur une période d'une durée suffisamment longue (12 mois) pour être représentative du niveau de revenu dont il a bénéficié. **Les primes** sont donc intégrées pour la part de rémunération qu'elles représentent sur la période considérée. La qualification de ces sommes, qui résulte du droit du travail, est technique et nécessite des informations sur la période à laquelle elles se rapportent qui ne sont pas toujours à la disposition de Pôle emploi.

**La demande des allocataires de l'assurance chômage à l'égard de ces dispositions est de mieux comprendre les décisions prises par Pôle emploi.** Les actions suivantes y contribueront :

- L'information des demandeurs d'emploi. En particulier, la possibilité qui sera donnée aux demandeurs d'emploi de suivre leur dossier d'indemnisation à partir de leur espace personnel à partir de juin 2013 devrait permettre d'améliorer la compréhension. De même leur compréhension du calcul de l'indemnité contribuerait à leur sécurisation.
- Une réflexion plus globale relative à la normalisation et à la dématérialisation des données transmises par les employeurs et aux évolutions technologiques afférentes.

## L'activité réduite : comment éviter les effets de seuil et rapprocher les différents dispositifs d'incitation à la reprise d'emploi ?

Le cumul des allocations et d'une rémunération est soumis à certaines conditions. Ces activités ne doivent pas dépasser 110 heures par mois et elles ne doivent pas procurer plus de 70 % de la rémunération antérieure. Enfin, ce dispositif est limité à 15 mois pour les personnes âgées de moins de 50 ans.

Ces limites ont pour objet de ne pas installer durablement le demandeur d'emploi dans une situation de sous activité. Il est rappelé à cet égard que la réglementation d'assurance chômage qualifie ce dispositif d'incitation à la reprise d'emploi. Il est par nature temporaire et a pour finalité de faciliter le retour à l'emploi du bénéficiaire. L'enquête qualitative menée en février 2012 par l'Unédic confirme les conséquences positives du recours à cette aide sur la qualité de l'emploi retrouvé.

Au regard des difficultés signalées, les possibilités d'évolution pourraient être envisagées autour des **trois axes de réflexion** suivant :

- La limitation, sinon la suppression, des effets de seuils inhérents au dispositif d'activité réduite ;
- L'amélioration de l'articulation entre les différentes aides au reclassement (dispositif de cumul, ADR, ARCE) dans un contexte d'évolution du dispositif de cumul ;
- L'uniformisation des modalités de traitement et de gestion des situations d'activité reprise et d'activité conservée.

**L'évolution de ce dispositif relève de la compétence des partenaires sociaux**, toutefois, des solutions opérationnelles et réglementaires pourraient être recherchées afin d'en limiter certains effets contre-productifs sans pour autant dénaturer l'objectif de cette aide.

### IV - Les suites possibles

La résolution des difficultés soulevées ne relèvent pas, pour certaines d'entre elles, de la responsabilité de l'Unédic. Les analyses qui ont été conduites seront donc portées à la connaissance des partenaires sociaux, qui ont confié à l'Unédic la mise en œuvre de leurs décisions.

La renégociation de la convention d'assurance chômage, tous les deux ou trois ans, permet une réflexion globale sur les grands principes d'indemnisation, mais elle est aussi l'occasion d'une actualisation complète de l'ensemble des textes. A cet égard, les travaux engagés avec Pôle emploi ont permis de repérer les mesures qui ne s'appliquent plus du fait, par exemple, de la disparition progressive de certaines professions ou d'une évolution législative. L'élimination régulière des dispositions obsolètes contribue à améliorer la lisibilité des textes. Le Bureau de l'Unédic souhaite qu'un travail soit engagé pour élaborer des propositions de simplification des textes.

Ainsi, outre l'évolution de certaines dispositions réglementaires qui relèvent de la compétence exclusive des partenaires sociaux, l'application de la réglementation peut être facilitée par des moyens qui privilégient l'écoute des besoins des demandeurs d'emploi, notamment concernant leur accès à l'information.

---

Le Bureau de l'Unédic souhaite que des travaux soient engagés dans ce sens avec Pôle emploi afin de renforcer les dispositions déjà prises pour **améliorer à tout niveau, l'information des demandeurs d'emploi**. Constituée des données fondamentales sur l'indemnisation (montant, dates, durée) dans une problématique de sécurisation, au tout début du chômage, cette information doit être plus précise et plus personnalisée au moment où le demandeur d'emploi est en mesure de construire son parcours de retour à l'emploi. En particulier, lorsque l'exercice d'une activité réduite ou occasionnelle constitue le moyen de se maintenir dans le marché de l'emploi, les règles d'indemnisation doivent être lisibles et leur mise en œuvre doit être prévisible.

Dans la perspective de l'élaboration du prochain rapport sur les conditions d'application de la convention d'assurance chômage, le Bureau souhaite que **soient analysées les conditions de mise en œuvre du contrat de sécurisation professionnelle, les causes de suspension du délai de déchéance des droits suite aux recommandations du Défenseur des droits et l'examen des situations individuelles en lien avec les responsabilités des instances paritaires régionales.**