

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente de l'UNEDIC, et de M. Vincent Destival, directeur général, sur le bilan de l'activité de l'UNEDIC au second semestre 2014..... 2
- Présences en réunion..... 20

Mercredi

15 avril 2015

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de
Mme Gisèle Biémouret,
Secrétaire**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 15 avril 2015

La séance est ouverte à seize heures vingt.

(Présidence de Mme Gisèle Biémouret, secrétaire de la Commission)

La Commission procède à l'audition de Mme Patricia Ferrand, présidente de l'UNEDIC, et de M. Vincent Destival, directeur général, sur le bilan de l'activité de l'UNEDIC au second semestre 2014.

Mme Gisèle Biémouret, présidente. Mes chers collègues, nous allons aujourd'hui procéder à l'audition de Mme Patricia Ferrand, présidente de l'UNEDIC, et de M. Vincent Destival, directeur général.

L'UNEDIC joue un rôle central en matière d'indemnisation du chômage puisque cette association gère le système d'assurance chômage pour le compte des organisations représentatives des salariés et des employeurs.

À ce titre, elle applique les règles d'indemnisation du chômage décidées par les partenaires sociaux, contrôle leur mise en œuvre et en assure le financement. Elle établit également des prévisions et réalise des études qui sont à la base des réflexions sur le système d'assurance chômage.

Cette audition est donc particulièrement importante et elle pourrait nous permettre d'aborder plusieurs sujets centraux comme la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage, la négociation tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi pour 2015-2018, la négociation du contrat de sécurisation professionnelle ou la participation de l'UNEDIC à la mission de concertation sur les intermittents du spectacle, question que nous aurons à traiter à l'occasion du projet de loi relatif au dialogue social et à l'activité des salariés, que nous examinerons en mai.

Les sujets ne manquent donc pas et, madame la présidente, je vous cède immédiatement la parole.

Mme Patricia Ferrand, présidente de l'UNEDIC. Madame la présidente, mesdames et messieurs les députés, merci beaucoup pour votre invitation qui nous donne l'occasion d'échanger sur l'assurance chômage, six mois après l'entrée en vigueur de la dernière convention négociée par les partenaires sociaux.

Dans un contexte économique et social durablement dégradé, il est toujours important de rappeler le rôle essentiel d'amortisseur de l'assurance chômage qui préserve partiellement les revenus des personnes perdant leur emploi.

En propos liminaires, permettez-moi d'insister sur deux points qui me semblent essentiels.

Sur le plan conjoncturel, l'assurance chômage a subi sept années de crise économique qui ont eu pour conséquence une très forte hausse du chômage. La durée de la crise est telle qu'il devient difficile de parler de conjoncture. Dans ce contexte, il est logique

que le déficit de l'assurance chômage augmente. La situation financière de l'assurance chômage s'explique davantage par des raisons conjoncturelles que structurelles.

Sur le plan structurel, le marché du travail français est dual, très segmenté entre ceux qui ont emploi durable et ceux qui peinent à atteindre cette stabilité. Dans cette situation, l'assurance chômage accorde des droits longs aux premiers pour favoriser leur reconversion tandis qu'elle sécurise les seconds par l'allongement de la durée de leur indemnisation.

Pour rappel, voici quelques données clés de 2013 sur l'assurance chômage : 16,4 millions de salariés couverts ; 1,5 million d'employeurs ayant cotisé ; 2,6 millions de demandeurs d'emploi indemnisés ; 33 milliards d'euros de contributions collectées ; 34,5 milliards d'euros d'allocations, d'aides et de cotisations retraites complémentaires des demandeurs d'emploi indemnisés versées ; 3,1 milliards d'euros alloués au budget de Pôle emploi, soit les deux tiers du budget de ce dernier.

Rappelons aussi les nouvelles règles d'indemnisation du chômage, issues de la négociation de 2014. Les signataires de la convention visaient divers objectifs : une sécurisation renforcée, en prolongeant l'indemnisation des plus précaires – plus d'un million de personnes peuvent voir leurs droits prolongés dès lors qu'elles retravaillent pendant l'indemnisation ; une reprise d'emploi encouragée car la personne gagne toujours plus en travaillant qu'avec sa seule allocation ; une pérennisation du régime d'assurance chômage qui, dans le contexte financier, exige aussi de faire des économies en répartissant les efforts entre tous.

Dans cette convention, de grands principes ne changent pas, ce qui est important pour que les règles soient lisibles et compréhensibles pour les demandeurs d'emploi : l'allocation est toujours proportionnelle au salaire ; la durée d'allocation se calcule toujours à partir du principe qu'un jour travaillé donne droit à un jour indemnisé ; la durée maximale du versement de cette allocation est de deux ans, voire de trois ans pour les personnes âgées de plus de cinquante ans.

Deux mécanismes ont été mis en place pour encourager la reprise d'activité et protéger dans la durée les demandeurs d'emploi qui alternent des périodes de travail et de chômage.

D'une part, la création de droits rechargeables permet, sans exception, d'ouvrir de nouveaux droits à l'assurance chômage pour tout demandeur d'emploi en cours d'indemnisation qui retrouve un emploi, même de courte durée. Pour mémoire, ce principe de droits rechargeables avait été créé dans l'accord national interprofessionnel (ANI) puis repris dans la loi relative à la sécurisation de l'emploi de juin 2013.

D'autre part, le cumul entre l'allocation chômage et le salaire est élargi : il est désormais possible, quel que soit le nombre d'heures de travail dans le mois, afin de rendre systématiquement plus intéressant financièrement le cumul plutôt que le simple bénéfice de l'allocation.

Afin de pérenniser le régime d'assurance chômage, des mesures d'économies ont été décidées : le différé d'indemnisation, pour contrer toute optimisation de l'assurance chômage à l'approche de la retraite ; des mesures prenant en compte le recul de l'âge de départ en retraite ; la baisse du taux d'indemnisation, celui-ci passant de 57,4 % à 57 % du salaire ; la modification des règles spécifiques aux intermittents du spectacle.

Dans ces propos liminaires, je voudrais aussi rappeler que l'une des missions de l'UNEDIC est de suivre la mise en œuvre de l'accord négocié par les partenaires sociaux et de l'évaluer dans la perspective de la prochaine négociation. Le bureau de l'UNEDIC réalise un suivi mensuel de la convention d'assurance chômage, ce qui lui permet de réagir très vite. Il a ainsi pu identifier et documenter, pour le compte des partenaires sociaux, les situations de demandeurs d'emploi pour lesquels l'application des droits rechargeables conduisait à verser pendant longtemps une indemnisation beaucoup plus faible que celle liée au dernier emploi occupé.

Ces travaux du bureau ont été remis aux négociateurs. Ces derniers ont alors signé un avenant à la convention d'assurance chômage qui élargit le droit d'option à 120 000 allocataires – sous conditions – pour leur permettre de percevoir une allocation calculée sur leurs dernières périodes d'emploi. Cette expérience illustre bien le rôle de l'UNEDIC dans le suivi d'application d'une convention : elle repère et alerte sur des difficultés d'application puis aide à la construction d'une solution.

Globalement, nous pouvons nous réjouir d'une coopération renforcée avec Pôle emploi pour la mise en œuvre des nouvelles mesures de la convention d'assurance chômage. Nous n'avons déploré aucun dysfonctionnement opérationnel alors que d'aucuns craignaient des problèmes informatiques majeurs.

Venons-en à la situation financière de l'assurance chômage. Les nouvelles règles d'indemnisation ont été négociées dans un cadre financier contraint. En 2014, année où la croissance n'était que de 0,4 %, le déficit s'est élevé à 3,9 milliards d'euros et la dette cumulée à 21,5 milliards d'euros. Pour 2015, les prévisions de croissance s'améliorent : en janvier, le consensus des économistes, qui nous sert de référence, s'établissait à 0,9 %. Sur cette base, le déficit prévisionnel de l'assurance chômage se situe à 4,4 milliards d'euros et sa dette cumulée à 25,9 milliards d'euros.

Sans la nouvelle convention d'assurance chômage, le déficit aurait été aggravé de 850 millions d'euros. Des efforts d'économies ont bel et bien été réalisés, tout en sécurisant un plus grand nombre de demandeurs d'emploi. La stratégie financière de l'UNEDIC, associée à la garantie de l'État votée par le Parlement, permet un financement des allocations à des coûts très réduits. Comme d'autres emprunteurs, et notamment l'État, nous bénéficions de taux d'intérêt extrêmement faibles.

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait que les nouvelles règles négociées prennent en compte la situation actuelle du marché du travail. Disons-le directement et fermement, le marché du travail français est aussi flexible que celui d'autres pays européens. C'est un marché certes peu mobile mais flexible.

Il se distingue cependant par deux éléments : les contrats à durée déterminée (CDD) sont de plus en plus courts ; il est de plus en plus difficile d'en sortir. Depuis le début des années 2000, nous assistons à une explosion du nombre des contrats de très courte durée, c'est-à-dire qui portent sur quelques heures par jour ou sur quelques jours par mois. La difficulté de sortir des CDD, que l'on appelle la récurrence entre emploi et chômage, est aussi un problème structurel du marché du travail français.

Ces caractéristiques conduisent à une segmentation croissante. Certains passent facilement d'un contrat à durée indéterminée (CDI) à l'autre ; ils ont un parcours professionnel relativement fluide, sans périodes de chômage. D'autres perdent un emploi en

CDI et disposent d'une longue durée d'indemnisation. Les derniers perdent des emplois en CDD ou en intérim, ne sont indemnisés que pendant une courte durée, et se retrouvent dans une sorte de lessiveuse. Ceux-là ont beaucoup de mal à sortir de la récurrence entre emploi et chômage, et ils n'accèdent pas facilement à un CDI.

L'assurance chômage est le reflet de cette situation. Seulement 10 % des allocataires de l'assurance chômage ont été licenciés pour des raisons économiques, alors que 50 % des allocataires sont indemnisés suite à une fin de CDD ou de mission d'intérim. Pourtant, on parle davantage des premiers que des seconds. Il faut aussi se rendre compte que plus de la moitié des allocataires travaillent : ils ont une activité de quelques heures ou des quelques jours par mois et ils cumulent une partie de leur allocation avec leur salaire. Conscients de ces problématiques spécifiques du marché du travail français, les négociateurs ont cherché les moyens d'y remédier.

Pour terminer, vous me permettrez de souligner les vertus du système paritaire de l'assurance chômage. La négociation permet un ajustement régulier des règles aux conditions dans lesquelles les employeurs et les salariés exercent. Cet ajustement est issu d'un dialogue constructif entre partenaires sociaux soucieux d'aboutir à un résultat acceptable de part et d'autre. L'assurance chômage est synonyme de paritarisme responsable, actif et réactif.

Mme Gisèle Biémouret, présidente. Merci madame la présidente. Je vais maintenant donner la parole aux représentants des groupes, en commençant par Mme Monique Iborra, pour le groupe SRC.

Mme Monique Iborra. Merci, Madame Ferrand, de votre intervention qui nous permet de nous tenir informés de l'état dans lequel se trouve l'assurance chômage et des efforts que vous faites pour vous adapter aux réalités du marché du travail.

La situation de l'emploi ne s'améliorant pas de manière substantielle, il n'est donc pas étonnant que l'assurance chômage soit financièrement en difficulté. Le contraire nous eût étonnés. Néanmoins, pour les demandeurs d'emploi, cette situation peut-elle entraîner des modifications qui pourraient les pénaliser, sachant que seulement 50 % d'entre eux sont indemnisés par l'assurance chômage ?

Ma deuxième question porte sur les droits rechargeables. Vous avez noté des dysfonctionnements. Nous avons été sollicités dans nos permanences, essentiellement par des jeunes, puisque ces droits rechargeables mis en place en octobre ont provoqué des effets pervers jusqu'à conduire parfois à l'inverse du résultat escompté. Comment le problème est-il désormais pris en compte ? Pourriez-vous décrire plus précisément ce qu'est le droit d'option et nous dire en quoi il pourrait régler le problème ?

Enfin, vous avez rappelé que l'UNEDIC finance les deux tiers du budget de Pôle emploi. C'est dire à quel point vous avez un droit de regard sur le fonctionnement de Pôle emploi, qui s'objective par des conventions. Quel est le bilan de la dernière convention passée entre l'UNEDIC et Pôle emploi, qui avait entériné les nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment en ce qui concerne le suivi renforcé ? Quels enseignements en avez-vous tirés pour la nouvelle convention ?

M. Gérard Cherpion. Merci pour cette présentation, madame la présidente, et pour les documents que vous nous avez remis, qui sont une base très intéressante de travail et de réflexion.

Cette convention d'assurance chômage de mai 2014 a fait couler beaucoup d'encre. On se souvient en particulier de la saison mouvementée des festivals, et de la neutralisation du différé d'indemnisation qui coûte encore près de 90 millions d'euros au budget de l'État, en attendant de nouvelles mesures sur l'intermittence du spectacle – notre collègue Jean-Patrick Gille a effectué un excellent travail sur le sujet – qui vont certainement apparaître lors de l'examen du projet de loi Rebsamen, relatif au dialogue social et au soutien à l'activité des salariés.

Un an après l'accord de mars 2014, c'est une autre mesure phase qui fait l'objet d'une correction : les droits rechargeables. Leur principe est simple et positif puisqu'il permet une prolongation des droits des demandeurs d'emploi sous conditions. Or en cas de perte du nouvel emploi, l'acquisition des nouveaux droits est reportée à la fin de la première période d'indemnisation, ce qui crée une situation dramatique pour certains assurés, que vous aviez d'ailleurs anticipée. Se retrouvent lésés ceux qui reprennent un emploi mieux rémunéré que le précédent, entre deux périodes de chômage.

Pour pallier ce dysfonctionnement, les partenaires sociaux ont enfin signé un avenant à la convention, mettant en place un droit d'option qui est applicable depuis le 1^{er} avril. Ce droit permet à certains demandeurs d'emploi de toucher immédiatement une indemnisation plus élevée sur la base de nouveaux droits, à condition de renoncer définitivement au reliquat des droits. Ce n'est quand même pas forcément très simple.

Plusieurs questions se posent. L'UNEDIC avait anticipé la situation puisque, dans un document intitulé « *La convention d'assurance chômage 2014, chiffres et repères* » et publié en juin 2014, il est écrit : « Verser systématiquement le reliquat de droit plutôt que l'allocation la plus élevée se traduit, dans un premier temps, par une baisse de l'allocation pour environ 500 000 allocataires. » Sauf erreur de ma part, ce chiffre a été réévalué et il est désormais question de 380 000 allocataires. Comment a-t-on pu laisser cette situation prospérer alors qu'elle était anticipée ?

Le droit d'option, qui est inscrit dans l'avenant, est-il accompagné d'un devoir d'information ? Le problème est bien de donner au demandeur d'emploi la capacité de choisir entre une indemnisation plus élevée mais éventuellement plus courte, et une indemnisation plus faible mais plus prolongée. L'UNEDIC remplit-elle son devoir d'information à l'égard des demandeurs d'emploi qui doivent faire ce choix ?

De plus, des conditions ont été fixées pour exercer ce droit d'option : il faut avoir une allocation journalière inférieure à 20 euros et avoir travaillé 610 heures. Vous estimez que 120 000 demandeurs d'emploi pourraient en bénéficier. Cela veut dire, en fait, qu'il resterait 260 000 perdants dans ce nouveau dispositif. Les critères retenus par les partenaires sociaux permettent-ils de cibler les plus précaires ?

Cette réflexion nous mène tout droit au coût du mécanisme : 193 millions d'euros par an pendant les deux prochaines années, financés à la fois par la suppression de l'aide différentielle de reclassement (ADR) pour les plus de cinquante ans, et par une baisse du dispositif d'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) qui permet chaque année à 700 000 repreneurs et créateurs d'entreprises de percevoir la moitié de leur allocation sous la forme d'un capital pour financer leur projet.

Ces 193 millions d'euros, qui semblent une goutte d'eau pour un organisme qui verse 33 milliards d'euros de prestations et qui a une dette de 26 milliards d'euros, sont économisés

sur les seniors et l'investissement. Or les seniors représentent une population fragilisée par la crise et les investissements représentent un levier pour sortir de cette crise. D'autres options ont-elles été envisagées ?

S'agissant des comptes de l'UNEDIC, vous anticipez 4,4 milliards d'euros de déficit et 26 milliards d'euros de dette cumulée pour 2015. Nous avons conscience que la crise plonge les comptes dans le rouge mais la progression est très importante : la dette cumulée était de 18,5 milliards d'euros en 2013.

Un groupe de réflexion a été créé pour évaluer ces enjeux conjoncturels et financiers, dans l'hypothèse d'un maintien d'une croissance faible et d'une progression du chômage – que vous avez vous-mêmes retenue dans vos prévisions pour 2015. Quels éléments pouvez-vous nous donner à ce sujet ?

M. Arnaud Richard. L'assurance chômage, dont la gestion paritaire est confiée à l'UNEDIC, est au cœur de notre modèle social. Elle est l'expression de la solidarité de la collectivité tout entière à l'égard de ceux qui doivent faire face au drame du chômage et elle permet également de préparer le retour à l'emploi. Néanmoins, nous savons que la situation financière de l'assurance chômage est très préoccupante, voire inquiétante. Son déficit devrait atteindre 4,6 milliards d'euros fin 2015, année pour laquelle vous prévoyez 104 000 chômeurs supplémentaires.

Dans ce contexte, je souhaiterais vous interroger sur quatre points.

Le déficit 2014 devrait finalement atteindre 3,9 milliards d'euros alors qu'il était estimé à 3,6 milliards d'euros en septembre dernier. Dans quelle mesure la hausse du chômage peut-elle expliquer ce dérapage ?

En octobre dernier, l'entrée en vigueur des droits rechargeables, qui permettent à un chômeur de préserver ses droits à indemnisation en cas de reprise d'emploi, a pénalisé environ 120 000 chômeurs : ils ont perçu des indemnisations inférieures à celles qu'ils devaient toucher. Les partenaires sociaux ont prévu un droit d'option qui permettra aux chômeurs le plus pénalisés de renoncer définitivement à leur ancienne indemnité pour basculer vers un système financièrement plus favorable. Il semble que 200 millions d'euros soient nécessaires pour finaliser cette mesure alors que vous aviez déclaré que l'impact du droit d'option sur l'équilibre financier de l'assurance chômage serait nul. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

Afin de trouver ces 200 millions d'euros, il est envisagé, d'une part, de supprimer l'ADR qui était destinée à favoriser le retour à l'emploi des allocataires de plus de cinquante ans, et, d'autre part, de réduire l'ARCE, un dispositif prévu pour aider les demandeurs d'emploi à créer leur entreprise. Le taux de l'ARCE passerait de 50 % à 45 % du reliquat des droits aux allocations chômage. La mise en place du droit d'option va donc se faire au détriment des seniors sans emploi qui sont souvent dans des situations précaires, et de ceux qui souhaitent créer des entreprises dont la France a tant besoin. Ne vaudrait-il pas mieux envisager d'autres mesures pour financer ce droit d'option ?

Enfin, selon l'UNEDIC, Pôle emploi n'a pas atteint ses objectifs en termes d'indemnisation des demandeurs d'emploi en 2014. Vous pointez donc une dégradation du service en comparaison avec l'année précédente. Quelles recommandations formulez-vous pour limiter les retards de paiement et améliorer le traitement des dossiers ?

M. Jean-Patrick Gille. À mon tour, je vais revenir sur le sujet des droits rechargeables que notre collègue Gérard Cherpion a déjà bien balayé. Si j'étais taquin, je dirais que vous avez apporté la démonstration qu'il pouvait y avoir une renégociation partielle. Je ne vais pas rouvrir le débat mais plutôt m'attacher aux modalités concrètes d'application de ce dispositif. Est-il rétroactif ? À quelle date entre-t-il en vigueur ? Je n'ai pas bien compris si c'était au 1^{er} avril ou au 1^{er} mai.

Ma deuxième question porte sur les CDD dont le nombre augmente et dont la durée raccourcit. Dans l'ANI et dans la loi relative à la sécurisation de l'emploi, nous avons mis en place une forme de surcotisation sur les CDD, notamment les plus courts, qui pouvait atteindre 0,5 %. Quel en est le bilan ? Apparemment, la mesure n'est pas très dissuasive. Ne pourrait-on remplacer cette surcotisation par un forfait de 10 ou 20 euros à chaque fin de contrat, même si ce n'est pas dans la culture de l'UNEDIC ? Ce forfait pourrait inciter les employeurs à y réfléchir à deux fois avant de multiplier les contrats, tout en rétribuant vos services, en quelque sorte, pour le surcroît de traitement administratif généré par cette pratique.

Mes dernières questions sont d'ordre plus général. Vous avez fait le choix de soutenir des personnes qui ont une activité. Cette politique n'engendre-t-elle pas des effets pervers, les employeurs s'adaptant à cette situation ? Comment va s'articuler la prime d'activité avec l'indemnisation ?

M. Bernard Perrut. Le chômage et la précarité sont des sujets qui nous préoccupent tous. L'accord signé en mars 2014 a permis une certaine sécurisation des salariés qui évoluent entre emploi et chômage, contribuant ainsi à la lutte contre la précarité. Il s'agissait d'inciter plus fortement à la reprise d'emploi, de simplifier les règles et de les rendre plus lisibles pour nos concitoyens.

L'accord visait aussi à améliorer la situation financière de l'UNEDIC et, dans ce domaine, il y a de quoi s'inquiéter : un déficit qui va passer de 3,9 milliards d'euros en 2014 à 4,6 milliards d'euros en 2015, une dette cumulée de 26 milliards d'euros. Comment voyez-vous l'avenir ?

Parmi les nombreux sujets que vous avez abordés, madame, il y avait celui de la flexibilité. Avez-vous comparé les différentes législations européennes dans ce domaine ? Comment pourrions-nous améliorer nos dispositifs ?

En ce qui concerne les emplois précaires, dont vous avez beaucoup parlé, la fixation d'une durée hebdomadaire minimum de vingt-quatre heures pour le temps partiel ne laisse pas d'inquiéter. Cette mesure, qui restreint la liberté contractuelle, va entraîner des conséquences pour les personnes qui trouvaient des occupations partielles et sur le montant des indemnités.

M. Michel Liebgott. Après les interventions extrêmement techniques et pointues de mes prédécesseurs, je vais d'abord vous poser une question de bon sens : comment les demandeurs d'emploi peuvent-ils être rassurés alors que tout le monde insiste sur le déficit de 4,5 milliards l'assurance chômage ? Ils pourraient s'interroger sur le versement de leurs indemnités. Pour relativiser la situation catastrophique du pays décrite par certains, je voudrais ici souligner un aspect plutôt positif : la France et l'UNEDIC empruntent à des taux relativement bas.

Élu lorrain, je préside une communauté d'agglomérations de 70 000 habitants qui regroupe une dizaine de communes d'un secteur bien identifié, celui de Florange et Gandrange. Hayange, la principale ville de la communauté, est gérée par le Front national. Gérard Cherpion, un autre Lorrain, pourra confirmer que ce territoire vit actuellement une explosion démographique et un essor des embauches, y compris dans la sidérurgie.

À force d'avoir externalisé un nombre croissant de fonctions, certaines entreprises ont maintenant du mal à trouver du personnel. C'est le cas des entreprises sidérurgiques en premier lieu, mais aussi de la centrale nucléaire de Cattenom qui va entamer son grand carénage. Dans leur quête de sous-traitants et d'intérimaires, elles se retrouvent en concurrence parce qu'elles cherchent un peu les mêmes profils d'électriciens et de mécaniciens. Ceux-ci pourraient travailler tout aussi bien chez Arcelor-Mittal qu'à la centrale de Cattenom.

La situation est très paradoxale : les trois communes de plus de 10 000 habitants comptent environ 3 700 demandeurs d'emploi mais nous ne trouvons pas de personnes qualifiées qui puissent répondre aux offres des municipalités, des entreprises sidérurgiques ou de la centrale nucléaire. Ce problème est central et dramatique. Il faut aider ceux qui ont un emploi mais ceux qui n'en ont pas m'inquiètent énormément : certains d'entre eux ne sont plus capables d'en trouver un.

Mme Patricia Ferrand. Je vous remercie pour toutes vos questions auxquelles nous allons répondre à deux voix.

Je vais commencer par celles qui portent sur les droits rechargeables et le droit d'option, mesures parfaitement bien résumées par M. Cherpion. Combien de personnes sont-elles concernées ? Il a été indiqué que 383 000 personnes subissaient une baisse de l'allocation consécutive à l'application des droits rechargeables, dont 120 000 pourraient faire jouer le droit d'option. Avant toute chose, je voudrais indiquer que tous les demandeurs d'emploi qui bénéficient des droits rechargeables sont gagnants en durée. Ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain et rappelons que les partenaires sociaux signataires voulaient sécuriser les demandeurs d'emploi dans la durée. Pour ce faire, ils ont repoussé l'horizon de la fin de droits pour toutes les personnes qui retravaillent, chaque période de travail permettant d'accumuler des droits nouveaux.

Comme vous l'avez dit, madame Iborra, les effets de ce système se sont révélés négatifs pour certaines personnes, notamment pour des jeunes. Le cas classique est celui de l'étudiant qui, durant ses études, travaille pendant quelques heures par semaine à des rémunérations proche du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Une fois ses études terminées, il s'inscrit à Pôle emploi en attendant de trouver un travail. Il trouve CDD décent avec un bon salaire. À la fin de ce contrat, il se réinscrit à Pôle emploi et se retrouve à devoir épuiser ses petits droits restants, en général sur une longue durée. D'où la dénonciation d'effets pervers.

Identifié par les partenaires sociaux dès l'élaboration de la nouvelle convention, ce problème avait été traité pour les seuls apprentis qui sont payés en pourcentage du SMIC et accèdent à des droits relativement faibles. Le droit d'option prévu à leur intention est désormais proposé à 120 000 demandeurs d'emploi.

Sur quels critères le droit d'option a-t-il été établi ? La personne doit recevoir une allocation journalière inférieure ou égale à 20 euros, ou elle doit pouvoir bénéficier d'une

nouvelle allocation journalière, en raison des dernières périodes d'emploi, supérieure d'au moins 30 % à celle du reliquat. En fait, les partenaires sociaux ont répondu aux situations les plus dramatiques, en analysant les problèmes soulevés par diverses sources, notamment par les demandeurs d'emploi eux-mêmes.

Qu'en est-il des quelque 260 000 personnes qui subissent une baisse de l'allocation consécutive à l'application des droits rechargeables mais qui ne pourront pas faire jouer le droit d'option ? Pour certains d'entre eux, la baisse d'allocation s'élève à quelques euros tandis que la durée de leur indemnisation est bien rallongée. Vincent Destival pourra vous donner des chiffres. Pour cette catégorie d'allocataires, les partenaires sociaux ont privilégié la sécurisation dans la durée car la différence de revenus de remplacement n'est pas très importante.

Qu'en est-il du devoir d'information à l'égard des demandeurs d'emploi qui peuvent exercer leur droit d'option ? demandez-vous, monsieur Cherpion. Les partenaires sociaux, qui ont négocié l'avenant, ont demandé à Pôle emploi d'informer très précisément les demandeurs d'emploi sur les effets de l'exercice des droits rechargeables et du droit d'option sur les montants et les durées de leur indemnisation. Cette diligence nous a permis d'améliorer l'information sur le droit d'option dont bénéficiaient les apprentis.

Le droit d'option est mis en œuvre à compter du 1^{er} avril. Les demandeurs d'emploi qui ont bénéficié d'une recharge depuis le 1^{er} octobre peuvent en bénéficier mais les allocations qui ont d'ores et déjà été versées entre le 1^{er} octobre et le 1^{er} avril ne sont pas remises en cause. C'est toute la subtilité de l'emploi du terme rétroactivité : il ne s'agissait pas de supprimer des indemnités déjà versées.

Mme Monique Iborra. L'information initiale, à destination du grand public, n'était pas celle que vous venez de donner. Certains avaient compris que les droits rechargeables ne pouvaient que leur profiter et se sont trouvés dans les situations que l'on nous décrit. Pour certains, la différence d'allocation n'était pas importante, dites-vous. Pouvez-vous nous donner des exemples concrets ? Quand les partenaires sociaux ou le Gouvernement annoncent des mesures bénéfiques, il est gênant de s'apercevoir *a posteriori* qu'elles ne sont pas applicables à tous tel que prévu au départ. Ce genre d'épisode complique la vie et nuit à la crédibilité de tout le monde.

M. Vincent Destival, directeur général de l'UNEDIC. S'agissant des droits rechargeables, dire que des allocataires ont été lésés ou qu'ils ont subi des pertes d'allocation ne me paraît pas conforme à la réalité des situations.

M. Cherpion faisait référence à l'analyse qui avait été faite à la sortie de la négociation en mai 2014, à l'époque où nous comparions la réglementation nouvelle à l'ancienne. Actuellement, nous ne réfléchissons plus en ces termes, mais nous nous posons la question suivante : la nouvelle réglementation fonctionne-t-elle correctement ou non ? Dans tous les cas, les droits rechargeables permettent d'améliorer la couverture des demandeurs d'emploi dans la durée. C'est un enjeu de taille à un moment où le chômage de longue durée progresse. Cet objectif d'amélioration de la couverture des demandeurs d'emploi dans la durée est tout à fait adapté à la situation conjoncturelle actuelle.

Deuxième remarque : il n'y a pas de baisse du niveau des allocations, en aucun cas, suite à l'application de la convention de mai 2014. La différence avec l'ancienne réglementation porte sur le moment de l'ajustement de l'allocation au nouveau niveau de

salaires. Quand un allocataire a retravaillé pour un salaire supérieur à celui de son emploi précédent, c'est très bien pour lui, pour diverses raisons. Mais la question qui se pose est celle-ci : doit-on en tenir compte et à quel moment pour réexaminer le niveau de son allocation ?

Lors de l'accord de 2014, les partenaires sociaux avaient décidé que ce réexamen se ferait à épuisement des droits initiaux. Dès le départ, il était apparu que cette règle allait poser des problèmes pour les alternants et les apprentis qui, par nature, ont des carrières ascendantes avec les évolutions de salaires correspondantes, la rémunération des apprentis étant calculée en pourcentage du SMIC. Un point n'avait pas été repéré : si ces anciens alternants ou apprentis retravaillaient, ne serait-ce que quelques jours, dans le cadre d'un contrat normal, le droit d'option qui avait été prévu initialement ne pouvait plus s'appliquer. C'est l'une des situations qui a été corrigée dans la nouvelle disposition sur le droit d'option.

La définition du droit d'option n'a rien eu d'un exercice théorique : nous sommes partis de situations concrètes, de recensements que nous avons effectués avec Pôle emploi et son médiateur, de cas qui nous sont remontés de divers canaux auxquels nous sommes attentifs. Ces personnes s'étonnaient de ne pas percevoir des allocations plus élevées alors qu'elles venaient de perdre un emploi mieux rémunéré que leurs emplois précédents. Tous ces cas répondaient aux critères retenus par les partenaires sociaux. Les personnes dont l'allocation journalière est inférieure ou égale à 20 euros sont souvent des femmes qui ont travaillé à temps partiel avec d'accéder à un emploi à temps plein. L'autre critère – pouvoir bénéficier d'une nouvelle allocation journalière, en raison des dernières périodes d'emploi, supérieure d'au moins 30 % à celle du reliquat – englobe les autres situations individuelles qui nous ont été signalées.

Cette approche pragmatique ne remet pas en cause la comparaison des deux conventions qui avait été faite en mai 2014.

Mme Patricia Ferrand. J'en viens aux questions sur le financement du droit d'option qui, comme plusieurs d'entre vous l'on dit, passe par la suppression de l'ADR et par une réduction du taux de l'ARCE.

Pourquoi les partenaires sociaux ont-ils choisi ces deux sources de financement ? Avec les nouvelles mesures sur le cumul de l'allocation et du salaire, prévues par la convention de 2014, l'ADR n'avait plus lieu d'être. Cette source potentielle de financement est d'ailleurs relativement faible : dès la fin de 2014, le nombre d'ADR s'est effondré parce que les personnes se sont tournées vers le dispositif de cumul. Les seniors ne sont donc pas pénalisés par la suppression de l'ADR puisque celle-ci est compensée par une mesure plus générique.

En ce qui concerne l'ARCE, rappelons que l'assurance chômage finance une aide à la création ou à la reprise d'entreprise par les demandeurs d'emploi. L'allocataire peut percevoir la moitié des droits qui lui restent sous la forme d'un capital destiné à financer son projet, sachant que l'autre moitié n'est pas perdue : s'il se retrouve de nouveau au chômage en cas de défaillance de son entreprise, il pourra bénéficier de ce solde de droits. La part des droits mobilisables sous forme de capital va passer de 50 % à 45 %.

Cette mesure ne représente pas à proprement parler une perte de droits. Les partenaires sociaux avaient déjà procédé à une baisse similaire pour financer un dispositif destiné aux jeunes dans le cadre de l'ANI de 2011. Il s'agissait alors d'offrir un suivi renforcé

à certains jeunes demandeurs d'emploi, inscrits à Pôle emploi et dans les réseaux des missions locales. Cette baisse du taux de l'ARCE, qui avait permis de dégager des fonds destinés à un autre public, n'avait pas entraîné une diminution drastique des créations d'entreprises dans ce cadre. La mesure est d'ailleurs temporaire puisque les partenaires sociaux l'ont décidée pour deux ans.

Rappelons que l'octroi de l'ARCE est conditionné à l'obtention d'une autre aide de l'État à la création d'entreprise. La prochaine négociation sera peut-être l'occasion de faire un état des lieux en vue de rationaliser et d'améliorer l'accès à ce type d'aide, ce qui éviterait au demandeur d'emploi de courir d'un guichet à l'autre pour les obtenir.

Monsieur Gille, vous nous avez interrogés sur la surcotisation appliquée aux CDD et sur son éventuel remplacement par un forfait. Dans l'ANI de 2013, feuille de route pour la négociation sur assurance chômage de 2014, les partenaires sociaux avaient inscrit deux principes : les droits rechargeables et la surcotisation.

Avec les droits rechargeables, il s'agissait de prendre en compte les personnes au parcours professionnel haché et de les sécuriser dans la durée. Mais les organisations syndicales avaient évidemment perçu le potentiel effet pervers de ces droits rechargeables : structurer l'emploi dans certains secteurs et ancrer les bénéficiaires dans la précarité. La surcotisation a été créée pour prévenir ce risque et dissuader les employeurs de multiplier les contrats courts.

Pour ce qui est de l'évolution du nombre de contrats courts, il est difficile de savoir ce qui relève de causes conjoncturelles. Quoi qu'il en soit, le premier bilan, que nous avons dressé avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), montre que la collecte de cette surcotisation est beaucoup moins élevée que prévu, et nous essayons d'analyser les raisons de cet écart. M. Destival va vous donner les chiffres exacts. L'UNEDIC va fournir ce premier bilan aux partenaires sociaux qui sont eux-mêmes en train d'évaluer les différentes mesures de l'ANI de 2013 – dont la surcotisation et les droits rechargeables – au sein de commissions mixtes paritaires.

Rappelons que l'UNEDIC a une mission d'évaluation de la convention d'assurance chômage. Le risque de structuration éventuelle de certains secteurs autour des droits rechargeables est parfaitement identifié, et nous allons réaliser des analyses approfondies sur ce thème.

M. Vincent Destival. Pour compléter, je rappelle que la disposition qui figurait dans l'ANI de janvier 2013 comportait deux volets : l'un sur les majorations appliquées aux contrats de courte durée, l'autre sur les exonérations accordées pour le recrutement de jeunes en CDI.

Les conséquences financières de ces deux mesures ont été évaluées pendant la négociation de l'accord, et des estimations apparaissent aussi dans l'étude d'impact qui accompagnait la loi relative à sécurisation de l'emploi. Tout le monde s'accordait alors à penser qu'il y aurait un équilibre entre les recettes supplémentaires liées à la majoration et les exonérations qui étaient estimées à une somme comprise entre 120 et 140 millions d'euros par an.

Nous savions que ces évaluations étaient relativement fragiles parce que nous ne disposions pas encore de statistiques sur les motifs de recours aux contrats de travail, CDD

d'usage ou CDI. La disposition étant entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013, nous avons davantage de recul pour en dresser le bilan avec l'ACOSS. En année pleine, nous estimons que les mesures s'équilibrent mais pour un montant plus proche de 70 millions d'euros par an.

Les recettes dépendent essentiellement des motifs de recours aux différents contrats de courte durée, que nous allons pouvoir évaluer prochainement puisqu'ils vont désormais figurer dans les déclarations annuelles de données sociales (DADS). En ce qui concerne l'exonération, nous n'avons pas encore d'explication satisfaisante sur l'écart entre les prévisions et les réalisations. Comme l'a indiqué la présidente, nous allons faire une analyse plus approfondie de ces données au cours de l'année 2015.

Mme Patricia Ferrand. S'agissant du bilan intermédiaire des différentes mesures de l'assurance chômage, l'UNEDIC vient de publier une note sur les droits rechargeables. Au dernier trimestre de 2014, qui est le premier trimestre de mise en œuvre de la convention, 100 000 personnes ont bénéficié de ce droit et elles correspondent à la cible visée : elles sont plus jeunes que la moyenne des demandeurs d'emploi et travaillent plutôt en contrats courts.

Il est intéressant de noter que 36 000 d'entre elles ont pu bénéficier de ce droit grâce à la prise en compte d'un critère particulier : avoir travaillé entre 150 heures et 610 heures au minimum. Un gros tiers des rechargements est lié à cette mesure exceptionnelle qui dispense d'avoir à attendre au moins quatre mois pour recharger les droits, et qui permet de prendre en compte les contrats les plus précaires et les missions les plus courtes.

Autre thème important que vous avez abordé : le financement de l'assurance chômage. Comment les demandeurs d'emploi peuvent-ils être rassurés alors que tout le monde insiste sur le déficit de 4,5 milliards d'euros du système ? demandez-vous, monsieur Liebgott. En fait, nous leur tenons ce discours : certes le régime est très endetté et nous y sommes attentifs, mais nous sommes capables de verser les allocations par le biais de Pôle emploi.

Nous nous finançons par l'emprunt. Vincent Destival pourra vous donner des informations précises sur notre stratégie financière qui consiste à avoir une maturité d'emprunts diversifiée, ce qui nous permet d'étaler les remboursements jusqu'à dix ans. Nous bénéficions de la garantie explicite de l'État et les investisseurs nous connaissent bien. Aussi n'avons-nous aucune difficulté à emprunter à de très bonnes conditions : le coût de nos emprunts est de 300 millions d'euros alors que notre collecte s'élève à 33 milliards d'euros.

M. Vincent Destival. Je peux vous donner quelques précisions sur la couverture de notre besoin de financement pour l'année 2015. Dans le cadre de la loi de finances rectificative, vous avez donné à l'État l'autorisation de garantir de nouvelles émissions obligataires à hauteur de 6 milliards d'euros.

Par un arrêté pris en janvier dernier, l'État nous a autorisés à émettre des emprunts obligataires pour un montant de 6 milliards d'euros. Nous en avons réalisé la moitié. Nous avons d'autres instruments de financement à plus court terme puisque nous utilisons les obligations pour emprunter à un horizon supérieur à cinq ans. En 2015, nous avons emprunté 3 milliards d'euros à quatre et cinq ans.

Nous avons donc couvert les deux tiers de notre besoin de financement de l'année en quatre mois, ce qui peut rassurer les demandeurs d'emploi. L'une des missions vitales de

l'UNEDIC est précisément d'assurer le paiement des allocations et donc de couvrir les besoins de financement. À ce jour, cette mission est parfaitement remplie.

Dans un contexte de taux d'intérêt relativement bas et de faible croissance, notre objectif est d'étaler la dette dans le temps. Les remboursements s'échelonnent sur une dizaine d'années et les échéances restent maîtrisées à quelque 3 milliards d'euros par an. Compte tenu du budget global géré par l'UNEDIC, notre ratio d'endettement est jugé bon par les investisseurs financiers et les agences de notation. Nous sommes très soucieux de leur opinion car elle conditionne notre accès au crédit à un faible coût.

Le jugement porté sur la qualité de notre gestion se mesure à la différence qui existe entre le taux de nos émissions et le taux des émissions obligataires de l'État. Actuellement l'écart des taux – que nous cherchons à réduire au minimum – est inférieur à 0,1 % par an, alors qu'il était de 0,2 % il y a encore deux ans. C'est un signe de la crédibilité de notre stratégie de financement : les investisseurs ont confiance dans la manière dont notre dette est gérée.

Mme Patricia Ferrand. Monsieur Richard, vous m'avez posé une question sur Pôle emploi dont l'UNEDIC finance les deux tiers du budget.

Avant de parler de la convention tripartite entre l'État, l'UNEDIC et Pôle emploi, je voudrais revenir sur les travaux de préparation de la convention de l'assurance chômage. L'UNEDIC, qui est au service des partenaires sociaux pour préparer cette négociation, a entrepris de collaborer de manière saine et efficace avec Pôle emploi, y compris sur les cruciales problématiques de mise en œuvre opérationnelle.

Soulignons en particulier les efforts de formation réalisés par Pôle emploi à l'occasion de l'entrée en vigueur de cette convention, qui s'est déroulée en deux temps : certaines mesures ont été mises en place au 1^{er} juillet ; d'autres, comme les droits rechargeables et le cumul d'une allocation partielle et du salaire, ont été effectives au 1^{er} octobre.

Pourquoi deux étapes ? Parce que les partenaires sociaux voulaient que les conseillers puissent expliquer les nouveaux droits aux demandeurs d'emploi. Le temps d'appropriation de ces mesures est extrêmement important. Les droits rechargeables doivent inciter au retour à l'emploi, notamment pour prévenir le chômage de longue durée. Il faut donc faire en sorte que les personnes n'hésitent plus à reprendre un emploi. Pour ce faire, le message devait être absolument porté, dès le premier entretien et les suivants, par des conseillers spécialisés dans l'accompagnement. Il n'était pas possible de se contenter de prospectus ou d'éventuelles rencontres avec des conseillers chargés de l'indemnisation.

Afin de répondre à l'objectif de mobilisation de l'ensemble de son personnel, Pôle emploi a formé 35 000 personnes entre juin 2014 et septembre 2014. C'est ce qui explique l'absence totale de dysfonctionnements opérationnels lors de la mise en œuvre effective des mesures.

Venons-en à la convention tripartite qui est signée entre l'État et l'UNEDIC, les deux financeurs, et Pôle emploi, l'opérateur. Les grandes orientations stratégiques sont définies dans cette convention ; leur application concrète est décidée par le conseil d'administration de Pôle emploi.

Au second semestre 2014, nous avons dressé le bilan de la convention précédente et étudié la manière d'améliorer l'offre de services de Pôle emploi aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Vincent Destival vous détaillera les indicateurs de suivi, notamment de la qualité de l'indemnisation qui a été commentée par M. Richard. Pour ma part, je peux vous indiquer que, dans la nouvelle convention tripartite, il a été décidé de mettre l'accent sur la personnalisation de l'offre de services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Dans un contexte budgétaire contraint, il est nécessaire de concentrer les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin. Cet objectif a été assigné à Pôle emploi.

Si vous le souhaitez, nous pourrions détailler l'évolution de l'offre de services, mais je peux d'ores et déjà vous indiquer que nous avons voulu répondre à un besoin qui est apparu dans notre bilan, mais aussi dans de multiples études et dans votre rapport, madame Iborra : recentrer le premier entretien sur le diagnostic, afin de mieux orienter le demandeur d'emploi dans son parcours au sein de Pôle emploi, sachant que l'intensité de l'accompagnement diffère selon les profils.

Avant ce premier entretien, le demandeur d'emploi doit donc être fixé sur le montant et la durée de son allocation éventuelle. Tout ce qui relève du traitement de l'allocation chômage doit être réalisé en amont, au moment de l'inscription, ce qui permettra de mettre en place les modalités d'accompagnement très vite, dès que le projet professionnel sera défini. La dématérialisation des inscriptions et du traitement des demandes d'allocation chômage est en cours et devrait être généralisée à partir de 2016.

Les partenaires sociaux ont aussi demandé à Pôle emploi d'être plus actif à l'égard des récurrents, c'est-à-dire ceux qui alternent entre emploi et chômage et qui sont devenus les principaux bénéficiaires de l'assurance chômage. Jusqu'à présent, Pôle emploi leur offrait peu de services, partant de l'hypothèse qu'ils avaient moins besoin d'être accompagnés parce qu'ils étaient proches du marché du travail. Or nous constatons que l'enjeu est désormais de transformer des contrats courts en emplois plus durables. Les partenaires sociaux, notamment *via* l'UNEDIC dans le cadre de la convention tripartite, estiment que Pôle emploi doit apporter une valeur ajoutée dans ce domaine. C'est pourquoi l'offre de services aux récurrents fait actuellement l'objet d'une réflexion.

Pour sécuriser le parcours des demandeurs d'emploi et favoriser leur retour à un emploi durable, Pôle emploi doit aussi contribuer à réduire les inégalités d'accès à la formation.

L'offre de services aux entreprises va elle aussi évoluer. Pôle emploi s'oriente vers une spécialisation des conseillers dédiés aux entreprises afin de développer avec elles une relation de confiance. Il s'agit aussi de mieux répondre aux besoins de certaines, notamment les plus petites, dont les moyens en ressources humaines sont limités.

Enfin, les partenaires sociaux jugent absolument essentiel que Pôle emploi articule son offre de services avec celle des autres acteurs concernés par l'emploi, dans le respect des prérogatives et des compétences de chacun. Pôle emploi ne doit pas rester tout seul sur son territoire car il n'a pas réponse à tout ; il doit travailler avec les autres, qu'il s'agisse d'institutionnels, d'associations ou d'opérateurs privés.

Les conseils régionaux sont concernés par la formation, tandis que les conseils généraux jouent un rôle important dans l'accompagnement global des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, notamment de ceux qui bénéficient du revenu de solidarité active

(RSA). Pour ma part, j'insiste beaucoup sur les partenariats avec les autres acteurs locaux, associations ou opérateurs privés. Nous développons une nouvelle doctrine de recours aux opérateurs privés pour les prestations de Pôle emploi.

Les partenaires sociaux estiment que l'amélioration de la qualité de l'offre de services de Pôle emploi, favorisant le retour à l'emploi des chômeurs, passe nécessairement par une collaboration renforcée avec les autres acteurs du service public de l'emploi et avec tous les acteurs qui opèrent sur le marché du travail.

Peut-être, monsieur Destival, voudrez-vous intervenir sur les indicateurs de suivi et sur la qualité d'indemnisation qui s'est légèrement détériorée.

M. Vincent Destival. Quel bilan avons-nous dressé de la convention tripartite 2012-2014 ? Quelles conséquences en avons-nous tirées pour définir les objectifs de la nouvelle convention ?

Un bilan intermédiaire avait été établi conjointement par l'État, l'UNEDIC et Pôle emploi à la mi-2014, et les travaux de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) sont venus alimenter la réflexion. Mais le travail de suivi normal de la convention tripartite nous avait déjà amenés à relever deux points devant faire l'objet de notre vigilance : la prévention de l'exclusion du marché du travail et du chômage de longue durée ; la qualité de l'indemnisation.

Les dispositions qui figurent dans la nouvelle convention tripartite visent à répondre à ces préoccupations. Si les indicateurs de pilotage permettent d'établir des constats, ils servent surtout à orienter notre action. Une fois le constat effectué, nous pouvons réagir et de chercher des solutions qui vont améliorer le service rendu. En l'occurrence, ainsi que l'a souligné la présidente, nous allons accélérer le démarrage de l'indemnisation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, au travers du processus de dématérialisation de l'inscription et de l'ouverture des droits, chaque fois que ce sera possible.

L'enjeu est double. Côté indemnisation, il faut pouvoir calculer les droits et les notifier au demandeur d'emploi le plus vite possible, afin qu'il soit vraiment disponible pour s'engager dans sa recherche d'emploi. D'expérience, nous savons qu'il ne l'est pas totalement tant que les questions de son indemnisation ne sont pas complètement réglées. Côté accompagnement, il faut enclencher le plus vite possible un processus personnalisé, à partir d'un premier entretien complètement centré sur le diagnostic et le parcours professionnel.

Venons-en à la prévention de l'exclusion du marché du travail et du chômage de longue durée. Dans la nouvelle convention de l'assurance chômage, des mesures incitent à la reprise d'emploi. Quant à Pôle emploi, il va consacrer 1 000 postes équivalents temps plein (ETP) supplémentaires à l'accompagnement renforcé.

Les négociations successives ont montré l'utilité de disposer d'indicateurs limités et centrés sur les questions stratégiques. Ils permettent de se poser les bonnes questions, de repérer les points névralgiques et d'apporter des réponses pour améliorer la qualité de service.

Mme Monique Iborra. Merci d'avoir apporté des réponses à nos questions qui se recoupaient.

Si je partage les objectifs décrits, je regrette la longueur du délai nécessaire pour prendre vraiment les moyens de les atteindre. Il en était déjà question lors de la signature de la

première convention et nous en sommes à la deuxième. Dans le cadre du suivi du rapport que nous avons fait en 2013, je me déplace et je ne constate pas de changements radicaux en ce qui concerne l'organisation de Pôle emploi. J'ai eu récemment des entretiens avec des salariés de Pôle emploi qui commencent seulement à penser à mettre en place les équipes dédiées aux entreprises.

Des objectifs, c'est bien ; leur réalisation, c'est encore mieux. De quels moyens disposez-vous pour faire en sorte que ces objectifs se traduisent réellement dans des faits qui puissent être constatés par les demandeurs d'emploi ? Cette question est sans doute embarrassante. On ne peut pas vous demander de tout faire, mais à qui faut-il s'adresser pour que les changements se produisent ?

Vous ne pourrez probablement pas répondre aujourd'hui à cette question qui intéresse beaucoup les députés que nous sommes. Pour ma part, je me permets d'insister car, si Pôle emploi n'est pas responsable du taux de chômage actuel, il est l'opérateur public essentiel. Or mon inquiétude et mes interrogations restent vives quant à son organisation opérationnelle.

M. Arnaud Richard. Quitte à paraître à contre-emploi, je vais essayer de tempérer le propos de notre collègue que je trouve un peu dure. Nous n'avons sans doute pas visité les mêmes agences parce que, pour ma part, j'ai constaté que Pôle emploi avait fait d'énormes efforts. C'est un peu lent. Peut-être a-t-on créé Pôle emploi un peu vite ? Nous n'allons pas revenir sur le passé qui explique cette lenteur. Quoi qu'il en soit, depuis quelques années, nous avons des motifs de satisfaction : la relation entre l'UNEDIC et Pôle emploi ; la manière dont l'opérateur met en œuvre cette politique difficile à un moment où le taux de chômage ne cesse de monter.

M. Gérard Cherpion. J'abonderais dans le sens de mon collègue Arnaud Richard. Même en matière d'indemnisation, il n'y a eu de rupture à aucun moment, alors que la situation a été parfois extrêmement tendue lors de la mise en place du nouveau système. C'est quasiment un exploit. Pôle emploi s'était vu assigner cet objectif prioritaire : pas de rupture des indemnisations. Il l'a atteint et continue à le faire, malgré les difficultés et l'augmentation du nombre de chômeurs.

Cela étant, j'aimerais revenir sur le recours aux opérateurs privés, que vous avez évoqué, madame la présidente. Quand le législateur a écrit la loi de 2011 – et je suis assez bien placé pour en parler –, il avait prévu un recours aux opérateurs privés pour tous les systèmes particuliers, notamment pour le contrat de sécurisation professionnelle (CSP). Loin de respecter cette volonté, Pôle emploi a parfois adopté une position un peu hégémonique. Or les CSP représentent 10 à 15 % du nombre global de demandeurs d'emploi, et Pôle emploi aurait suffisamment à faire avec les autres. Dans votre discours, je vois un message d'espoir : le recours aux différents partenaires, et notamment les opérateurs privés, reviendra.

Il reste une question à laquelle vous n'avez pas répondu, peut-être faute de chiffres : l'impact de la fixation de la durée minimale du contrat de travail à temps partiel à vingt-quatre heures par semaine. Avec la surtaxe appliquée aux CDD, cette mesure a été au cœur de la négociation de l'ANI de 2013. Or les contrats de moins de vingt-quatre heures par semaine permettaient tout de même de garder certaines personnes dans le marché de l'emploi, l'UNEDIC complétant leur salaire. Pour résumer de façon un peu caricaturale, il vaut mieux qu'une personne soit chômeuse à 80 % qu'à 100 % : elle peut se réinsérer plus facilement ; elle coûte moins cher à l'assurance chômage. Avez-vous des éléments chiffrés ou, tout au

moins, quelques indicateurs sur l'impact de cette disposition ? En public ou en privé, tous ceux qui ont signé l'accord disent maintenant que ce n'est pas forcément une bonne solution pour l'emploi.

M. Vincent Destival. Je vais d'abord répondre aux questions sur Pôle emploi. Comme certains d'entre vous, j'estime que, dans le contexte actuel, on ne peut que saluer le travail accompli. Le bilan tiré de la convention tripartite 2012-2014 est globalement positif, et nous n'avons pas d'états d'âme à avoir.

Mme Iborra regrette la longueur du délai de mise en œuvre de l'offre de services, mais il faut avoir à l'esprit la profonde transformation qui a été demandée à l'opérateur dans ce domaine depuis 2012. Dans une organisation aussi importante que Pôle emploi, il est normal que les choses prennent un peu de temps.

Après une convention essentiellement consacrée à l'installation du nouvel opérateur, des objectifs extrêmement ambitieux lui ont été assignés. Dans le respect des priorités établies, Pôle emploi a d'abord organisé l'offre de services aux demandeurs d'emploi, en un an et demi, avant de mettre en place l'offre de services aux entreprises, au cours des derniers mois de la convention tripartite précédente. Il y a urgence mais on peut comprendre ces délais, compte tenu de l'ampleur de l'évolution qui a été demandée à Pôle emploi. Il appartient aux signataires de la convention de faire le bilan, d'analyser les écarts – dans le bon ou le mauvais sens – entre les objectifs et les réalisations, pour en tirer des conséquences en matière d'amélioration du service.

À propos des opérateurs privés, vous avez donné un chiffre de bénéficiaires du CSP qui est largement surévalué : ils sont 100 000 et représentent environ 3 % des demandeurs d'emploi. Les partenaires sociaux et l'État ont fixé un cahier des charges à Pôle emploi concernant cette catégorie de demandeurs d'emploi : l'opérateur doit recourir pour moitié à des opérateurs privés, et c'est ce qu'il fait sur le plan national, même si la répartition n'est pas forcément respectée sur chaque territoire.

M. Arnaud Richard. Évoquant vos émissions obligataires, vous nous avez indiqué que vous empruntiez à un taux seulement supérieur de 0,1 % à celui dont peut profiter l'État *via* l'Agence France Trésor (AFT). Vos émissions pourraient-elles être lancées directement par l'AFT ? Avez-vous profité du rachat de dettes effectué récemment par la Banque centrale européenne (BCE) ? Si c'est le cas, quel est le montant du rachat ?

M. Vincent Destival. Le législateur a confié aux partenaires sociaux la responsabilité de définir la stratégie de l'UNEDIC et d'assurer sa gestion ; il revient donc aux partenaires sociaux de gérer les moyens financiers nécessaires au fonctionnement de l'assurance chômage. C'est une part de leur responsabilité dans le pilotage de l'UNEDIC. Cela étant, nous agissons en étroite coordination avec l'AFT qui est informée de notre stratégie financière et de notre politique d'émissions.

La dette de l'UNEDIC est dans le périmètre de rachat prévu par la BCE. Pour autant, je ne pourrai pas répondre à vos questions car la BCE intervient sur le marché secondaire et non pas au moment de l'émission de nos emprunts. Nous n'avons pas de suivi précis sur la manière dont notre dette est renégociée sur les marchés entre les détenteurs primaires et des investisseurs intéressés. Nous savons à quel prix elle est renégociée, mais nous ignorons qui sont les vendeurs et les acheteurs. Je ne peux donc pas vous dire combien la BCE aurait éventuellement pu acheter de dette de l'UNEDIC sur les marchés secondaires.

Mme Gisèle Biémouret, présidente. Madame la présidente, monsieur le directeur général, je vous remercie pour cette audition très riche en informations qui, j'en suis sûre, contribuera utilement à nourrir les réflexions de l'ensemble des membres de la commission sur un sujet qui nous préoccupe tous. Il est important de trouver des solutions durables pour les nombreux Français concernés.

La séance est levée à dix-huit heures.



Présences en réunion

Réunion du mercredi 15 avril 2015 à 16 heures 15

Présents. – M. Joël Aviragnet, M. Gérard Bapt, Mme Gisèle Biémouret, M. Gérard Cherpion, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Jean-Louis Costes, M. Richard Ferrand, Mme Joëlle Huillier, Mme Monique Iborra, Mme Isabelle Le Callennec, M. Michel Liebgott, M. Bernard Perrut, Mme Martine Pinville, M. Arnaud Richard, M. Jean-Louis Touraine

Excusés. - Mme Marie-Arlette Carlotti, M. Philip Cordery, M. Michel Issindou, M. Serge Janquin, Mme Dominique Orliac, M. Jean-Louis Roumegas, M. Christophe Sirugue, M. Jean-Sébastien Vialatte

Assistaient également à la réunion. - M. Jean-Patrick Gille, M. Lionel Tardy